

**Віталій Терехов,**  
здобувач Міжрегіональної Академії  
управління персоналом

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ СИСТЕМИ ОЦІНЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У БЕЗПЕКОВОМУ НАПРЯМІ

Досліджено правові засади оцінювання діяльності органів місцевого самоврядування у забезпеченні безпеки, підтримки громадського порядку, благоустрою місцевості, протидії надзвичайним ситуаціям та реалізації інших безпекових функцій. Надано визначення наступним термінам: «модель оцінювання системи органів місцевого самоврядування у безпековому напрямку», «об'єкт оцінювання системи органів місцевого самоврядування у безпековому напрямку». Піддано критиці положення чинного законодавства щодо територіальної організації влади та запропоновано зміни, які суттєвим чином удосконалюють можливість оцінки діяльності із забезпечення безпеки на місцях.

**Ключові слова:** муніципальна безпека, органи місцевого самоврядування, модель оцінювання, продукт (об'єкт) оцінювання, безпекові функції.

**Терехов В.**

**Административно-правовые основы системы оценки деятельности органов местного управления в направлении безопасности**

Исследовано правовые основы оценки деятельности органов местного самоуправления в обеспечении безопасности, поддержания общественного порядка, благоустройства местности, противодействия чрезвычайным ситуациями и реализации других функций безопасности. Дано определение следующим терминам: «модель оценки системы органов местного самоуправления в сфере безопасности», «объект оценки системы органов местного самоуправления в сфере безопасности». Подвергнуто критике положения действующего законодательства относительно территориальной организации власти и предложены изменения, которые существенным образом совершенствуют возможность оценки деятельности по обеспечению безопасности на местах.

**Ключевые слова:** муниципальная безопасность, органы местного самоуправления, модель оценивания, продукт (объект) оценивания, вопросы безопасности функции.

**Terehov V.**

**Legal basic of the local Government activities in the safe directionship**

In the article, the author researched the legal basis for assessment of the activities of local self-government bodies in providing security, public order support, landscaping, emergency response and other functions. The author defined the following terms: «assessment model of the local self-government bodies activities in the security sphere», «assessment object of the local self-government bodies activities in the security sphere». In the article, the author criticized the provisions of the current legislation and proposed changes that substantially improve the ability to assess the performance of security on the municipal security.

**Keywords:** municipal security, bodies of local self-government, model of evaluation, product (object) of evaluation, security functions.

Процеси формування правового суспільства в умовах сьогодення не можуть проходити осторонь комунікацій з громадськістю. Ідея побудови та удосконалення демократичних засад здійснення влади пронизана залученням та участю окремих громадян, громадських формувань, об'єднань у прийнятті ключових управлінських рішень на регіональному рівні. Передові практики громадських учасницьких моделей свідчать про те, що найефективнішими способами долучення до владних процесів є їх постійний контроль та оцінка якості. Перебування місцевої влади під моніторингом громадськості та можливість її критики забезпечує підтримку балансу спротиву-противага та прозорість управлінських рішень.

Оцінка діяльності щодо забезпечення безпеки є складовим елементом громадського контролю та невід'ємним атрибутом діяльності сучасного органу публічної влади. Створення стратегій та системи оцінки якості щодо практичного вирішення завдань із захисту місцевої території, її громади та майна – основне завдання концепції муніципальної безпеки загалом.

© Віталій Терехов, 2017

На сьогодні оцінка реалізації такої соціально-важливої функції як безпека не виглядає легким завданням в силу відсутності єдиного теоретико-методологічного підходу щодо механізму оцінювання безпекової діяльності як окремого виду адміністративно-правової діяльності та його режиму в чинному законодавстві України.

На теренах адміністративно-правової науки до оцінки в контексті діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування вдавалося багато вчених: В. Ткачук, В. Вакуленко, В. Кравченко, О. Сергєєва, Т. Крушельницька, В. Мамонова тощо. Але, тим не менш, єдиної правової конструкції застосування оцінювання немає і сьогодні.

На наш погляд, з позиції нормативно-функціонального підходу, оцінювання безпекової діяльності органів місцевого самоврядування, на відміну від інших видів компетенційної діяльності, видається більш складним завданням з огляду на наступне:

– органи місцевої влади не є фаховими суб'єктами у сфері забезпечення безпеки, на відміну від правоохоронних органів, служб порятунку та спеціалізованих установ, організацій, функції яких полягають у протидії надзвичайним ситуаціям та охороні громадського порядку;

– природа певних видів процедур забезпечення безпеки, а саме протидії загрозам та небезпекам, правопорушенням не дозволяє охопити весь комплекс циклу управлінських рішень суб'єктів забезпечення безпеки в силу наявності конфіденційного змісту, зокрема, це обмеження стосується і змісту тих рішень, які приймаються органами місцевої влади в ході реалізації заходів безпеки;

– оскільки головні завдання безпекової політики спрямовані на попередження виникнення небезпек (загроз), результати безпекової діяльності не завжди проявляються у конкретних «продуктах», які можливо виміряти (оцінити). А оцінка лише певної частки безпекової роботи не може достовірно свідчити про її ефективність чи неефективність загалом;

– природа виникнення небезпек, загроз, ризиків залежить від багатьох факторів, які, враховуючи масштаби території України, унеможливають вироблення єдиної класифікаційної системи оцінювання для роботи органів місцевого самоврядування;

– різнотривалий характер дії небезпек не дає можливості дослідити затрати на їх подолання із застосуванням єдиних критеріїв тощо.

Пошук оптимальної моделі оцінювання діяльності виконавчих та представницьких органів місцевого самоврядування у безпековому напрямку повинен враховувати не тільки чинники, що пов'язані із природою безпекової діяльності, а й правове поле для цього. Тільки завдяки максимальному фокусуванню на об'єкті вивчення можна збудувати ідеальну модель оцінної діяльності.

У свою чергу, джерела (об'єкти) оцінювання є продуктом, кінцевим результатом діяльності системи органів місцевого самоврядування, який піддається об'єктивній верифікації через реалізацію ними своїх повноважень у сфері забезпечення муніципальної безпеки, протидії загрозам та захисту населення від надзвичайних ситуацій, а також забезпечення стабільності територіальної організації влади.

Проте не всі об'єкти можуть і мають бути оцінені. Оскільки оцінювання проводиться з метою підвищення ефективності та якості публічної діяльності органів місцевого самоврядування, об'єкти оцінювання повинні володіти певними атрибутами та визначатися за певними правилами. У випадку проведення оцінки усєї діяльності органів місцевого самоврядування у безпековому напрямку, є ризик того, що обсяги ресурсів, залучених для оцінки, не будуть пропорційними тому ефекту, який бажається отримати від оцінювання.

Тому до обов'язкових атрибутів об'єкта оцінювання можна віднести: виключно ті результати безпекової діяльності, які можна якимось чином ідентифікувати, верифікувати на предмет реальності; оцінка має ґрунтуватися на фактах, статистиці, що можна порівняти із аналогічними; оцінка має здійснюватися виключно щодо адміністративної діяльності суб'єкта безпеки. За великим рахунком, це правило більше стосується правоохоронних органів, за причиною того, що методи та форми протидії правопорушенням та злочинам є за своєю природою відомостями, що не потребують розголошення. Але, на наш погляд, органи місцевої влади у деяких випадках можуть бути одними із учасників процедур протидії, розслідування, попередження правопорушень; об'єкти оцінки безпекової діяльності повинні мати гласне, публічне походження та не містити інформації, яка охороняється законом від несанкціонованого розголошення тощо; «продукти» безпекової діяльності муніципалітету, які можуть бути піддані оцінці, необхідно отримати у спосіб, а також у межах та за обсягом, що передбачені законом.

Щодо останнього пункту, то доречно виділити два основні способи отримання відомостей, які можуть бути оцінені. Перший спосіб (його доцільно назвати ініціативний) здійснюється за ініціативою гро-

мадськості, окремими фізичними та юридичними особами на підставі звернення для доступу до публічної інформації, або такі відомості можуть впливати із громадських скарг, повідомлень, зауважень та пропозицій щодо безпекової політики органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб.

Другий, зобов'язальний, прямує від суб'єкта місцевого самоврядування в силу реалізації ним владних повноважень та своїх зобов'язань перед громадою. Згідно з ч. 1 ст. 75 Закону України «Про місцеве самоврядування», органи та посадові особи місцевого самоврядування є підзвітними, підконтрольними і відповідальними перед територіальними громадами.

У контексті вітчизняної муніципальної практики, яку певним чином вдалося реалізувати в Законі України «Про місцеве самоврядування», не менш як два рази на рік органи місцевої влади інформують населення про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, місцевого бюджету, інших питань місцевого значення, а також питань благоустрою та безпеки [4]. Забезпечення звітності перед громадськістю здійснюється шляхом сприяння відкритості управлінських безпекових рішень та адміністративної політики безпеки, захисту та протидії загрозам; залучення фахівців у сфері безпеки для уточнення, перевірки інформації щодо забезпечення безпеки, яка оприлюднюється; надання громадянам можливості брати участь у процесі прийняття безпекових рішень на різноманітних слуханнях; унормування порядку, строків та визначення суб'єктів, які відповідальні за опублікування заходів безпеки, протидії загрозам та управління фінансовими ресурсами, що залучені на ліквідацію наслідків дії небезпек; невідворотного несення відповідальності за подання інформації, зокрема, щодо питань забезпечення безпеки; використання широких інструментів доведення актуальної звітної інформації до найбільшого кола осіб.

Зрозуміло, що наслідки такої публічно-звітної діяльності – це конкретні документи, узагальнюючі матеріали, що і уособлюють зовнішню форму «продукту», який є потенційним об'єктом оцінювання.

Модель оцінювання безпекової діяльності органів місцевого самоврядування – це органічне поєднання сукупності інструментів, засобів, методик та практик, які застосовуються суб'єктами оцінювання при здійсненні організаційної діяльності в межах правового поля щодо об'єкта оцінювання, а саме безпекової діяльності системи органів місцевого самоврядування.

Як зазначає І. Кравчук, у світі розроблено чисельну кількість моделей оцінювання, що використовуються у сфері державного управління, наприклад, Модель досконалості Європейської фундації якості управління (EFQM), загальна схема оцінювання (Common Assessment Framework), система збалансованих показників (Balanced ScoreCard). Усі перераховані моделі базуються на концепції загального управління якістю (Total Quality Management – TQM), у якій зосереджується увага на задоволенні потреб споживача та яка передбачає постійне вдосконалення робочих процесів за допомогою аналітичних інструментів та командної роботи із залученням усіх працівників [2, с. 8–9].

Серед проаналізованої сукупності теоретико-методологічних та практичних праць, автором запропоновано два найбільш оптимальні підходи щодо моделей оцінювання діяльності органів місцевого самоврядування з урахуванням національних адміністративно-правових особливостей безпекової діяльності та правового статусу суб'єктів територіальної організації влади. При цьому, нами було дотримано декілька стандартів, які у кінцевому результаті дозволять найбільш ефективно імплементувати зазначені моделі в діючу систему адміністративно-правового регулювання. Передбачається, що оцінка діяльності проходитиме із найменшими ресурсними та фінансовими затратами.

Перша модель – конкретизовано-безпекова. На сьогодні найбільш перевіреною та законодавчо регламентованою на предмет якості є оцінка повноважень із ознаками сервісності, тобто, діяльності, що носить характер послуг, які отримуються за зверненням та мають часові, кількісні та інші показники, що можна порівняти, виміряти.

Наразі забезпечення безпеки, тобто, адміністративна діяльність із протидії загроз, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, підтримки громадського порядку та благоустрою місцевості безпосередньо органами місцевого самоврядування здійснюється у досить неоднозначному правовому полі. Мається на увазі, що остаточне закріплення за органами місцевої влади «квазіправоохоронних» безпекових повноважень, на наш погляд, відбудеться після остаточного прийняття Закону України «Про муніципальну варту», створення якої передбачено у Плані заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України № 688-р від 22 вересня 2016 року [1].

Проектом Закону «Про муніципальну варту» № 2890 від 18.05.2015 р. подається визначення муніципальної варті як органу в системі місцевого самоврядування, що створюється з метою забезпечення на території, яка перебуває під юрисдикцією відповідної ради, охорони громадського порядку, законності,

прав, свобод і законних інтересів громадян та утримується за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету [5]. Використане словосполучення «орган в системі місцевого самоврядування» дає можливість встановити приналежність муніципальної варти до місцевого самоврядування, а тому оцінка його роботи в напрямку безпеки в більшій мірі тотожна оцінці правоохоронної безпекової функції.

Як задумувалося авторами законопроекту, створення муніципальної варти зумовлено потребою у розширенні правоохоронної функції, що якнайповніше кореспондується з очікуваннями населення, конкретних громад, а також удосконалення законодавства щодо підтримки належного рівня громадського порядку в рамках проведення реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади [3].

Проте в діючій редакції проекту Закону України «Про муніципальну варту» № 2890 від 18.05.2015 р. відсутні положення, які давали б підстави для оцінки дій працівників муніципальної варти у сфері реалізації «квазіправоохоронних» повноважень (послуг) у сфері безпеки. А тому пропонується внести зміни до проекту Закону України «Про муніципальну варту» № 2890 від 18.05.2015 р. шляхом корегування назви ст. 9 «Відповідальність, підзвітність і підконтрольність муніципальної варти» на «Відповідальність, підзвітність і підконтрольність муніципальної варти та оцінка їх діяльності». Також пропонується доповнити зміст нової статті ч. 3, у якій би деталізувався порядок оцінки діяльності системи органів місцевого самоврядування у безпековому напрямку.

Загалом процес оцінювання є добровільною процедурою, який може відбуватися у формі заповнення анкети щодо оцінювання якості наданих послуг працівниками муніципальної варти, або особами, які за договором надають безпекові послуги. Таку відгук-анкету доцільно заповнювати як на сайті, так і в письмовому вигляді, але за формою затвердженою відповідною муніципальною вартою та органом місцевої влади.

Друга модель – ідеальна-безпекова. Оцінка охоплює максимально допустимий обсяг діяльності у безпековому напрямку. Об'єкти її оцінювання впливають із повноважень системи органів місцевого самоврядування у сфері формування та створення безпекової політики, забезпечення безпеки. За своїм змістом ідеальна модель включає усі функції органів місцевого самоврядування, які хоча б частково охоплюють функцію безпеки. Тут мається на увазі те, що предмет безпекової політики не повинен обмежуватися виключно громадським порядком, особистою фізичною безпекою чи протидією небезпекам техногенного, антропогенного походження. Безпеку, зокрема, необхідно усвідомлювати у соціальному, економічному (фінансовому), інформаційному, правовому, організаційному аспектах.

На підставі аналізу положень чинного законодавства, що регулює діяльність органів місцевого самоврядування, приходимо до висновку, що їм властива правозастосовча, організаційна, координаційна, нормотворча функції у безпековому напрямку.

Оцінювання функції нормотворення відбувається, як правило, за кількісними показниками, що можна застосовувати як до нормативних актів, так і до актів нормопроектуральної роботи у сфері безпеки. Оцінку можливо здійснювати і щодо оприлюднених актів-документів. До якісних показників можна віднести динаміку обговорення, внесення пропозицій та змін, що відбувається у взаємодії із громадськістю, ЗМІ, експертами тощо.

При цьому, важливо усвідомлювати, що згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування», органи місцевого самоврядування уповноважені на прийняття управлінських рішень у формі розпорядчих актів, а ради та інші виконавчі органи видають розпорядження. Зокрема, ч. 1 ст. 59 Закону визначено, що місцеві ради в межах своїх повноважень приймають нормативні та інші акти у формі рішень [4]. Не вдаючись до питання специфіки розмежування таких актів (до речі, щодо цього у Законі конкретики немає), слід зазначити, що лише акти з ознаками нормативності можуть бути предметом оцінювання. Показники кількості та якості розробки і прийняття інших документів рекомендаційного (настановчого), інформаційно-статистичного характеру у сфері безпеки будуть одним із елементів об'єкту організаційної функції оцінювання. Оскільки Положенням про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади, що затверджене Постановою Кабінету Міністрів України № 731 від 28 грудня 1992 року, передбачено особливу природу та статус нормативних актів, їх доречно виокремити із усього масиву групи управлінського правотворення.

Щодо організаційної, координаційної функції у сфері безпеки, то її показниками оцінювання будуть кількість: 1) організованих та проведених спільних нарад, конференцій, воркшопів, фокусгруп з правоохоронними органами, службами надзвичайних ситуацій, комунальними закладами та установами, санітарно-епідеміологічними організаціями та закладами охорони здоров'я; 2) розроблених та прийнятих узагальнень, статистичних, рекомендаційних матеріалів з питань протидії правопорушенням, небезпекам

та загрозам; 3) часових показників щодо проведеної роботи із малолітніми та неповнолітніми порушниками громадського порядку; 4) спільно прийнятих управлінських рішень, інструкцій, інших ненормативно-розпорядчих документів.

Що стосується оцінки виконавчої функції, то тут слід вдатися до аналізу правозастосування виконавчими органами влади: кількість складених протоколів про адміністративні правопорушення у сфері безпеки, статистика розглянутих справ про адміністративні правопорушення, кількість накладених адміністративних стягнень у сфері забезпечення політики безпеки та благоустрою території громади.

Самостійна функція, яка за своєю природою є більш супроводжуючою, але у питаннях безпеки її слід виділити окремо – це технічно-супроводжуюча функція. Зміст її полягає у технологічній підтримці безпекової діяльності. У цьому напрямку оцінювання пропонується здійснювати за кількісними категоріями впровадження сучасних технічних засобів та безпекових розробок: засоби локального відеоспостереження в публічно-доступних місцях (дорогах загального користування, парках, скверах, площах, поблизу пам'ятних та культурних споруд тощо); систем швидкого реагування, засобів (кнопок) екстреного виклику поліції, встановлених у місцях масового перебування громадян (автовокзали, парки, сквери тощо), на автошляхах та у місцях концентрації ДТП; системи дорожньо-транспортного інформування (дорожня розмітка, знаки та світлофори).

Отже, оцінка діяльності органів місцевого самоврядування у безпековому напрямку – це стратегічний інструмент комплексного підвищення рівня захищеності та безпеки жителів територіальної громади шляхом підвищення мотивації та відповідальності посадових та службових осіб системи органів територіальної влади.

Діяльність муніципальної варті із реалізації «квазіправоохоронних» повноважень із забезпечення безпеки, підтримки громадського порядку та благоустрою на місцях є найбільш оптимальною моделлю, щодо якої доцільно застосовувати оцінку в контексті організації діяльності системи органів місцевого самоврядування у безпековому напрямку.

#### Список використаної літератури

1. Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : завт. Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 688-р. від 22 вересня 2016 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249350402>.
2. Кравчук І. Моделі оцінювання у сфері державного управління / Ірина Кравчук // Вісник Національної академії державного управління. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2010-1-3.pdf>.
3. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про муніципальну варту» зареєстрованого за № 2890 від 18.05.2015 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55192](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55192).
4. Про місцеве самоврядування : Закон України № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, № 24, ст. 170.
5. Про муніципальну варту : проект Закону України № 2890 від 18.05.2015 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55192](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55192).

Стаття надійшла до редакції 13.06.2017.