

программа [утверждена распоряж. правительства Воронежской области 25 дек. 2017 г. № 1104-р: по состоянию на 30 июля 2018 г.] [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://www.govvrn.ru/plany-po-protivodejstviu-korrupcii>.

N. V. Bushnaya, K. I. Kostyukov // Modern trends in the development of science : materials of the International (correspondence) scientific and practical conference / Ed. ed. A. I. Vostretsova. — Neftekamsk, 2018. — S. 105.

LITERATURE

1. Zhigun L. A. Development of the theory of corruption: directions, ideas, elements, models / L. A. Zhigun // Management of economic systems : electronic scientific journal. — 2015. — No. 8 (80). — S. 38.

2. Nesterov V. A. On the formation of a strategic model of the state anti-corruption policy in Russia / V. A. Nesterov, T. G. Golubeva // Actual problems of modern science : a collection of articles based on the materials of the XVII international scientific and practical conference. — Tomsk, 2018. — S. 160.

3. Bushnaya N. V. Dialectics of the fight against corruption: a conceptual approach /

4. Corruption perception index [Electronic resource]. — Access mode: <https://transparency.org.ru/research/indeks-vospriyatiya-korruptsii/>.

5. Markin: Corruption annually causes damage to 40 billion rubles to the budget of the Russian Federation [Electronic resource]. — Access mode: <http://pasmi.ru/archive/127017>.

6. Rybakov O. Yu. Anti-corruption legal policy: concept and structure / O. Yu. Rybakov // Monitoring of law enforcement. — 2016. — No. 1 (18). — С. 13.

7. Anti-corruption in the Voronezh region for 2018—2020 : The program [approved order. Government of the Voronezh Region Dec 25 2017 No. 1104-r: as of July 30, 2018] [Electronic resource]. — Access Mode: <https://www.govvrn.ru/plany-po-protivodejstviu-korrupcii>.

УДК 353.5

РЕФОРМА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ НА УКРАИНЕ: ПРОМЕЖУТОЧНЫЕ ИТОГИ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ

Коды JEL: F55, H7, R11

Слинько Е. А., кандидат политических наук, доцент кафедры политологии и политического управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (филиал РАНХиГС), г. Воронеж, Россия

E-mail: elena.slinko@mail.ru

SPIN-код: 2881-2393

Капустин В. И., аспирант кафедры политологии и политического управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (филиал РАНХиГС), г. Воронеж, Россия

E-mail: vl.kapustin@mail.ru

SPIN-код: 5415-2000

Аннотация.

Предмет. Вопросы территориальной организации местного самоуправления на Украине.

Тема. Промежуточные итоги децентрализации на Украине и перспективы углубления реформы местного самоуправления.

Цели. Анализ путей решения проблем, связанных с необходимостью институциональных трансформаций в сфере местного самоуправления, которые поднял политический кризис на Украине.

Методология. Используются общие методы политического анализа: системный, структурно-функциональный, сравнительный, социокультурный.

Результаты. Политический кризис поднял пласт нерешённых проблем, связанных с необходимостью институциональных трансформаций в сфере местного самоуправления. Началась децентрализация Украины в соответствии с европейским сценарием. В статье подводятся промежуточные итоги децентрализации и рассматриваются перспективы углубления реформы местного самоуправления.

Область применения. Сфера реформирования местного самоуправления.

Выводы. Реформа, осуществленная на Украине, позволила органам местного самоуправления располагать обширными финансовыми ресурсами и самостоятельно решать вопросы местного значения. Тем не менее, децентрализация не закончена, и на её пути есть целый ряд препятствий: нехватка опыта и кадров для подобных преобразований; предприятия неравномерно распределены по территории Украины, поэтому разные общины имеют разные доходы; проблемой является и сама незавершенность реформы. Реформа местного самоуправления на Украине будет углубляться в направлении децентрализации в соответствии с Европейской хартией местного самоуправления. Однако это содержит опасность для слаборазвитых регионов, которые не имеют доходных предприятий на своей территории.

Ключевые слова: децентрализация, федерализация, реформа местного самоуправления, территориальная община, государственная администрация.

UDC 353.5

LOCAL GOVERNMENT REFORM IN UKRAINE: INTERIM RESULTS OF DECENTRALIZATION

JEL Codes: F55, H7, R11

Slinko E. A., candidate of political science, associate Professor of the Department of political science and political management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (branch of RANEPА), Voronezh, Russia

E-mail: elena.slinko@mail.ru

SPIN-код: 2881-2393

Kapustin V. I., post-graduate student of the Department of political science and political management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (branch of RANEPА), Voronezh, Russia

E-mail: vl.kapustin@mail.ru

SPIN-код: 5415-2000

Subject. Issues of territorial organization of local self-government in Ukraine.

Topic. Interim results of decentralization in Ukraine and prospects for the deepening of the reform of local government.

Purpose. Analysis of ways to solve problems related to the need for institutional transformations in the field of local self-government, which raised the political crisis in Ukraine.

Methodology. General methods of political analysis were used: system, structural and functional, comparative, socio-cultural.

Results. The political crisis has raised a layer of unresolved problems related to the need for institutional transformations in the field of local self-government. Decentralization of Ukraine has begun in accordance with the European scenario. The article summarizes the interim results of decentralization and considers the prospects for deepening the reform of local self-government.

Application area. Sphere of local self-government reform.

Conclusions. The reform implemented in Ukraine allowed local self-government bodies to have extensive financial resources and independently solve local issues. However, decentralization is not complete, and there are a number of obstacles on its way: lack of experience and personnel for such transformations; enterprises are unevenly distributed across the territory of Ukraine, so

different communities have different incomes; the problem is the very incompleteness of the reform. The reform of local self-government in Ukraine will be deepened in the direction of decentralization in accordance with the European Charter of local self-government. However, this is dangerous for underdeveloped regions that do not have profitable enterprises on their territory.

Keywords: *decentralization, federalization, local government reform, territorial community, state administration.*

DOI: 10.22394/1997-4469-2020-49-2-150-156

Введение

Местное самоуправление представляет собой вид прямой демократии, при котором органы управления не отделены от гражданского общества. Организация местного самоуправления является одним из наиболее достоверных показателей демократичности политического режима. Местное самоуправление вступает с центральной властью в дискуссию, проблематика которой зависит от состояния политической системы. При авторитарных режимах гражданское общество находится на низкой ступени развития. Следовательно, самоуправление не может быть реализовано в полном объёме, поскольку все сферы управления в государстве находятся под контролем центральной власти. Демократическое развитие общества предполагает плюрализм интересов и социальную активность на местах. Развитие третьего сектора, а так же его активное сотрудничество с властью является залогом успешности процессов демократической консолидации, так как одной из изначальных черт демократии является законодательное закрепление возможности граждан принимать участие в разработке и реализации государственной политики. Объективная необходимость власти обращаться за помощью к общественности обусловлена потребностью местных руководителей оперативно определять, какие сферы потребуют наиболее интенсивного и длительного вмешательства, и максимально эффективно использовать имеющиеся ресурсы [7].

В социуме гражданское общество занимает позицию между государством и индивидами, однако представляет интересы именно отдельных людей. В законодательстве демократических государств закреплён ряд нормативных оснований для утверждения системы взаимодействия между властью и обществом как на общегосударственном, так и на местном уровнях. Отсут-

ствие у государственной власти стремления сотрудничать с третьим сектором является проблемой стран с нестабильной политической системой, в частности ряда стран постсоветского пространства.

Проекты реформы местного самоуправления на Украине

Институт местного самоуправления возлагает на себя системную функцию эффективного управления в локальном измерении, выступая амортизационным и конструктивным элементом системы государственного управления. Однако для достижения данной цели необходимо, чтобы население воспринимало себя как общину, было готово к организации гражданского и политического участия на местном уровне.

Неадекватное развитие форм местного самоуправления приводит к накоплению неразрешённых проблем, что влечёт за собой возрастание социально-политической напряжённости и появление деструктивных тенденций. Причина обозначенного явления заключается в следующем: если институт местного самоуправления развивается недостаточно быстро, то он не способен воспринимать, интерпретировать и решать вопросы обеспечения жизнедеятельности людей на местах на должном уровне. Подобное несоответствие может превратиться в серьёзную проблему. Представители различных ветвей власти начинают стремиться к её разрешению, вновь приводя к подчинению местного самоуправления центральной власти. Местное самоуправление предполагает территориальную субъектность, то есть наличие территориальной общины — организованного коллектива, обладающего собственным мировосприятием.

Территориальная организация власти на Украине является одним из основопо-

лагающих вопросов в ситуации нестабильности и конфликта, сохраняющейся на данный момент. С момента приобретения Украиной независимости указанная проблема существовала в двух плоскостях: в рассмотрении принципиальной возможности, необходимости и перспективности федерализации унитарного государства и в сценарии реформы местного самоуправления без преобразования Украины в федерацию.

Ещё в 1991 году ряд ведущих украинских политиков выступали за федерализацию страны. Такие проекты обусловлены объективными причинами. Регионы Украины развивались в различных исторических и политических условиях, их население говорит на разных языках, исповедует различные религии и обладает своим специфическим менталитетом и мировосприятием. Безусловно, необходимы поэтапные и чётко проработанные «дорожные карты» федерализации, чтобы исключить риск распада государства и повышения степени конфронтации между регионами. Партия регионов в течение длительного времени настаивала на разработке подобной реформы, но конъюнктурные противоречия не позволили данным идеям воплотиться в жизнь.

Второй пласт проблем связан с реформой местного самоуправления. Наряду с конституционной и административной реформой, данный вид политических трансформаций является совершенно необходимым в самом ближайшем будущем. Но, если конституционный процесс на Украине характеризуется повышенной динамикой, не приводящей, тем не менее, к удовлетворительному результату, то административная реформа и реформа местного самоуправления пребывают в состоянии затяжной стагнации.

Срочность проведения реформы местного самоуправления объясняется тем, что Украина ратифицировала Европейскую хартию местного самоуправления ещё в 1997 году, но так и не привела ситуацию в государстве в соответствие с положениями документа. Кроме того, существует ряд нерешённых проблем, препятствующих эффективному функционированию системы. Ассоциации и коллективные органы представительства местных органов управления так и не стали полноценными партнерами центральной власти. Так-

же среди проблем можно выделить отсутствие полномочий для решения проблем и удовлетворения нужд местной общественности, дублирование полномочий органов местного самоуправления и местных органов центральной исполнительной власти, недостаточная финансовая и материально-техническая база для исполнения законных полномочий и неопределённость территориальной основы функционирования местного самоуправления [8].

Разбалансированность административно-территориальной системы Украины и системы местного самоуправления неоднократно приводила украинских политиков и исследователей к мысли о смене территориальной организации власти. Одним из первых подобных проектов был проект Р. П. Бессмертного, занимавшего до 2007 г. руководящие посты в партии «Наша Украина», а также пост вице-премьера Украины в 2005 году. Суть его проекта заключается в ликвидации районных государственных администраций, придании областным государственным администрациям функций префектуры и превращении исполнительных комитетов советов в носителей реальной власти на местах. Р. П. Бессмертный предлагал также укрупнить поселения и общины, значительно уменьшив их количество. Предусматриваемое падение значения районов вызвало острую критику предложенного законопроекта, тогда как жители малонаселённых поселений выступали против их укрупнения, которое бы привело к снижению статуса малых населённых пунктов [10]. Другой группой проектов были идеи передать властные полномочия первичным ячейкам общества — территориальным общинам — по образцу европейских государств. Также выдвигались проекты федерализации Украины.

Промежуточные итоги децентрализации

В результате реформ 2014—2015 гг. от превращения Украины в федеративное государство отказались, и начал воплощаться план создания территориальных общин.

Такого рода реформа отвечает сразу нескольким целям: она сохраняет Украину унитарным государством, воплощает в жизнь положения Европейской хартии местного самоуправления и даёт возмож-

ность территориальным общинам использовать ресурсы местных предприятий, ослабляя над ними контроль центра. В условиях финансового кризиса на Украине это снимает с центральной власти бремя ответственности за регионы, а местным территориальным объединениям позволяет извлекать пользу из предприятий на местах.

В апреле 2014 года исполняющий обязанности президента Украины А. В. Турчинов подписал указ «О мерах по обеспечению консолидации граждан Украины и прекращения гражданского противостояния в Донецкой и Луганской областях» [3]. Согласно документу, Кабинету министров было поручено подготовить, внести и организовать сопровождение в Верховной Раде законопроектов о проведении на Украине реформы местного самоуправления и организации власти в регионах.

Нормативно-правовой базой реформы местного самоуправления стали также следующие документы: Концепция реформирования местного самоуправления и организации власти на Украине от 1 апреля 2014 г. [4], Закон Украины «О добровольном объединении территориальных общин» № 157-VIII от 05.02.2015 [1], Закон Украины «О сотрудничестве территориальных общин» № 1508^П от 17.06.2014 [2], «Методика формирования способных территориальных общин», утвержденная Постановлением Правительства, № 214-2015-п от 02.09.2017 [5].

Сущность реформы заключается в следующем: для того, чтобы получить большую самостоятельность и обеспечить больше возможностей для финансового развития, села и города, расположенные в территориальной близости друг от друга, объединяются и создают территориальную общину. Количество населенных пунктов в одной общине не ограничено. Люди избирают главу общины, государство это фиксирует, после чего передает общине право самостоятельно решать, как распорядиться финансами. Ранее предприятия, расположенные на территории этих сел и городов, платили налог в государственный бюджет, теперь 60 % этих средств остаются в общине. Таким образом, чем больше предприятий расположено на территории общины, тем более значительно увеличивается ее бюджет. Населенные пункты, не объединив-

шиеся в общину, не получают налог. На начальном этапе реформы объединение шло медленными темпами, так как не хватало опыта и кадров для подобных процессов. За первый год реформы было создано 159 общин, но на момент конца 2019 года общин было 876. На момент 2019 года в рамках общин жили 68 % процентов украинцев, остальные пока не были охвачены децентрализацией. На баланс общин передаются социальные объекты, например, больницы, школы, детские сады, и местные советы получили право сами регулировать штат работников и их заработные платы. Тем не менее, 70 % общин на 2019 являлись дотационными, то есть государство покрывало расходы на содержание социальных объектов или на формирование аппарата [6].

Выводы

Таким образом, реформа позволила органам местного самоуправления располагать обширными финансовыми ресурсами и самостоятельно решать вопросы местного значения [12]. Тем не менее, децентрализация не закончена, и на её пути есть целый ряд препятствий: нехватка опыта и кадров для подобных преобразований; предприятия неравномерно распределены по территории Украины, поэтому разные общины имеют разные доходы; проблемой является и сама незавершенность реформы. [13]

Сейчас реформа местного самоуправления на Украине продолжается. Правительство Украины планирует завершить переход всей территории государства к новым децентрализованным формам местного самоуправления, рассматривается даже возможность принудительного присоединения населенных пунктов к общинам. Также рассматривается идея сохранения за территориальными общинами всех 100 % доходов предприятий. Помимо этого, рассматривается проект трехуровневой системы местного самоуправления: на уровнях регионов, округов и общин [9].

Вне зависимости от выбранного формата реформирования, реформа местного самоуправления на Украине будет углубляться в направлении децентрализации в соответствии с Европейской хартией местного самоуправления. Это позволит регионам развиваться даже при отсутствии финансирования со стороны правительства. Однако

такие шаги содержат опасность для слабо-развитых регионов, которые не имеют доходных предприятий на своей территории.

ЛИТЕРАТУРА

1. О добровольном объединении территориальных общин : закон Украины № 157-VIII от 05.02.2015. — URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text> (дата обращения 01.06.2020).

2. О сотрудничестве территориальных общин : закон Украины № 1508^П от 17.06.2014. — URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text> (дата обращения 31.05.2020).

3. Про заходи щодо забезпечення консолідації громадян України та припинення громадянського протистояння в Донецькій та Луганській областях : указ Президента України № 399/2014 від 13 квітня 2014 року. — URL: <http://www.president.gov.ua/documents/17310.html> (дата обращения 18.05.2020).

4. Об одобрении Концепции реформирования местного самоуправления и организации власти на Украине : распоряжение Кабинета Министров Украины от 1 апреля 2014 г. — URL: http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=66861 (дата обращения 06.06.2020).

5. Гусаков Т. Ю. Муниципальная реформа 2015 года в Украине: реализация и первые итоги / Т. Ю. Гусаков // Крестьяноведение. — 2019. — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/munitsipalnaya-reforma-2015-goda-v-ukraine-realizatsiya-i-pervye-itogi> (дата обращения 01.06.2020).

6. Как в Украине происходит реформа местного самоуправления. — 09.02.2019. — URL: <https://www.currenttime.tv/a/29759614.html> (дата обращения 21.05.2020).

7. Ковриженко Д. Взаємодія громадянського суспільства та влади на місцевому рівні / Д. Ковриженко, О. Чебаненко // Часопис ПАРЛАМЕНТ. — 2008. — № 2. — С. 26—40.

8. Ратувухери Т. Местное самоуправление в Украине: формула без содержания / Т. Ратувухери. — 13.12.2007. — URL: <http://dialogs.org.ua/ru/project/page11685.html> (дата обращения 14.05.2020).

9. «Слуга народа» презентовала проект реформы местного самоуправле-

ния. — 23.10.2019. — URL: <https://ria.ru/20191023/1560118769.html> (дата обращения 11.06.2020).

10. Писаревский А. Административно-территориальная реформа / А. Писаревский. — 19.07.2005. — URL: dialogs.org.ua/project_ua_full.php?m_id=3647 (дата обращения 09.06.2020).

11. Соскин О. И. Місцеве самоврядування / О. И. Соскин // Економічний часопис - XXI. — Киев, 2008. — № 5—6.

12. Гройсман В. Б. Федерализация останавливает развитие Украины / В. Б. Гройсман. — 24.04.2014. — URL: http://www.ukrinform.ua/rus/news/federalizatsiya_ostanovit_razvitie_ukraini__groysman_1627403 (дата обращения 25.05.2020).

13. Украина: особенности становления политической системы : монография / А. А. Слинко, Е. А. Слинко. — Воронеж : НПЦ «Научная книга», 2011. — 116 с.

LITERATURE

1. On voluntary Association of territorial communities : Law of Ukraine No. 157-VIII of 05.02.2015. — URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text> (accessed 01.06.2020).

2. On cooperation of territorial communities : Law of Ukraine No. 1508^P from 17.06.2014. — URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text> (accessed 31.05.2020).

3. About zachodi shchodo zabezpechennya konsolidatsiy gromadyan Ukrainy TA pripinennya gromadyanskogo protistoyannya in Donetsk and Luhansk regions : Decree of the President of Ukraine № 399/2014 vid 13 kvitnya 2014 roku. — URL: <http://www.president.gov.ua/documents/17310.html> (accessed 18.05.2020).

4. On approval of the Concept of reforming local self-government and organization of power in Ukraine : Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated April 1, 2014. — URL: http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=66861 (accessed 06.06.2020).

5. Gusakov T. Yu. Municipal reform of 2015 in Ukraine: implementation and first results / T. Yu. Gusakov // Krestyanovedenie, 2019. — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/munitsipalnaya-reforma-2015-goda-v-ukraine-realizatsiya-i-pervye-itogi> (accessed 01.06.2020).

6. How the reform of local self-government is taking place in Ukraine. — 09.02.2019. — URL: <https://www.currenttime.tv/a/29759614.html> (accessed 21.05.2020).

7. *Kovrizhenko D.* Vzaimodiya gromadyanskogo suspilstva TA Vladi na mistsevomu rvni / D. Kovrizhenko, O. Chebanenko // Chasopis PARLIAMENT. — 2008. — № 2. — P. 26—40.

8. *Ratuvuheri T.* Local self-government in Ukraine: the formula without content / T. Ratuvuheri. — 13.12.2007. — URL: <http://dialogs.org.ua/ru/project/page11685.html> (accessed 14.05.2020).

9. «Servant of the people» presented the project of local government reform. — 23.10.2019. — URL: <https://ria.ru/20191023/1560118769.html> (accessed 11.06.2020).

10. *Pisarevsky A.* Administrative and territorial reform / A. Pisarevsky. — 19.07.2005. — URL: dialogs.org.ua/project_ua_full.php?m_id=3647 (accessed 09.06.2020).

11. *Soskin O. I.* Mistseve samovryaduvannya / O. I. Soskin // Economic journal - XXI. — Kiev, 2008. — № 5—6.

12. *Groysman V. B.* Federalization will stop the development of Ukraine / V. B. Groysman. — 24.04.2014. — URL: http://www.ukrinform.ua/rus/news/federalizatsiya_ostanovit_razvitie_ukraini__groysman_1627403 (accessed 25.05.2020).

13. Ukraine: features of the formation of the political system : monograph / A. A. Slinko, E. A. Slinko. — Voronezh : scientific research center «Nauchnaya kniga», 2011. — 116 С.

УДК 332.8

О ПРОБЛЕМЕ СООТНОШЕНИЯ ПОНЯТИЙ «ВЕТХОЕ» И «АВАРИЙНОЕ» ЖИЛЬЕ В НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТАХ И СТАТИСТИКЕ В ГОСУДАРСТВЕННОМ И МУНИЦИПАЛЬНОМ УПРАВЛЕНИИ

Коды JEL: R21, R31, R38.

Шахворостов Г. И., кандидат технических наук, доцент, и.о. заведующего кафедрой государственного и муниципального управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (филиал РАНХиГС), г. Воронеж, Россия
E-mail: shakhvorostov@mail.ru
SPIN-код: 3352-6307

Злобина О. В., магистрант, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (филиал РАНХиГС), г. Воронеж, Россия
E-mail: ovzlobina@cityhall.voronezh-city.ru
SPIN-код: отсутствует

Аннотация

Предмет. *Нормативно-правовое регулирование ветхого и аварийного жилья.*

Тема. *Устранение нормативно-правовой проблемы соотношения понятий «ветхое» и «аварийное» жилье в сфере государственного и муниципального управления.*

Цели. *Анализ нормативно-правовых норм, которые регламентируют процедуру признания жилья аварийным и переселения граждан. Идентифицируется проблема статистического учета аварийного жилья, обусловленная исключением из законодательства понятия «ветхое» жилье.*

Методология. *Метод сравнительного анализа статистических данных и оценки нормативно-правовой базы в сфере реновации.*

Результаты. *В рамках анализ и оценка состояния ветхого и аварийного жилья в РФ. Предлагаются пути решения, в том числе обосновывается необходимость внесения изменений в законодательство. Разработаны предложения по совершенствованию правовых норм Постановления Правительства Российской Федерации от 28 января 2006 г. № 47 «Об утверждении положения о признании помещения жилым помещением, жилого помеще-*