

УДК 342.951

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2020.5.22>**Ганна Гончаренко,**

канд. юрид. наук, доцент,

доцент спеціальної кафедри № 1 «Правові засади державної безпеки»
Інституту підготовки юридичних кадрів для Служби безпеки України
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК СУБ'ЄКТІВ УПРАВЛІННЯ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

У статті розглянуто зміст та види повноважень органів місцевого самоврядування як суб'єктів управління сектором безпеки України в розвитку науки адміністративного права та теорії управління. Запропоновано виділити групи повноважень органів місцевого самоврядування щодо управління сектором безпеки, а саме: власні і делеговані. Встановлено наявність можливостей участі органів місцевого самоврядування в управлінні сектором безпеки у взаємодії з органами, які входять до його складу. З'ясовано, що органи місцевого самоврядування також є суб'єктами демократичного цивільного контролю над сектором безпеки України, і для здійснення такого контролю органи місцевого самоврядування можуть утворювати депутатські комісії. Аргументовано, що органи місцевого самоврядування є представницькими органами, через які здійснюється право територіальної громади самостійно вирішувати питання на місцях. Органи місцевого самоврядування можуть взаємодіяти зі Службою безпеки України та іншими правоохоронними органами, з органами державної влади, з громадськістю, з інститутами громадянського суспільства, беручи участь в управлінні сектором безпеки.

Встановлено, що до повноважень органів місцевого самоврядування в управлінні сектором безпеки віднесені: взаємодія з органами державної влади в контексті забезпечення національної безпеки; моніторинг, ліквідація наслідків загроз і небезпек у сфері національної безпеки та запобігання їм; взаємодія з органами військового управління з метою недопущення надзвичайних ситуацій та ліквідації їх наслідків і запобігання їм; участь в розробці програм безпеки держави на місцевому рівні; вирішення завдань органів правопорядку щодо забезпечення національної безпеки, сприяння їх реалізації «на місцях»; розгляд справ про адміністративні правопорушення, віднесені законом до їх відання; звернення до суду про визнання незаконними актів органів виконавчої влади; внесення подань та запитів до органів державної влади з питань національної безпеки; вирішення питань щодо адміністративно-територіального устрою й участь у заходах щодо забезпечення безпеки на кордонах територіальної одиниці.

Ключові слова: безпека, національна безпека, суб'єкти демократичного цивільного контролю, представницькі органи, адміністративно-правове регулювання.

Постановка проблеми. Сталий розвиток держави в напрямі європейської інтеграції неможливий без усунення низки проблем з управлінням сектором безпеки України, включаючи правові. У Стратегії національної безпеки України зазначено про неформованість сектору безпеки й оборони як цілісного функціонального об'єднання, керованого з єдиного центру, та структурну незбалансованість органів сектору безпеки. Стратегія вказує на потребу комплексного вдосконалення законодавства щодо сектору безпеки, яке повинно бути спрямованим на унормування його структури і складу органів сектору безпеки, систему управління, координації та взаємодії його органів [1], в тому числі питання участі органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб в управлінні сектором безпеки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Проблемні питання щодо участі органів місцевого самоврядування в управлінні, в тому числі і державному управлінні, досліджували такі вчені, як В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, Н. М. Матюхіна, В. Я. Малиновський, В. А. Ліпкан [2], В. О. Демиденко [3], Ю. Б. Ірха [4], С. І. Лекарь [5], О. М. Шевчук [6] та ін. Однак питання участі органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб в управлінні сектором безпеки в наукових джерелах не розкрито, що вказує на актуальність даної роботи та її практичне значення.

Метою статті є з'ясування змісту, поняття, сутності та специфіки повноважень органів місцевого самоврядування як суб'єктів управління сектором безпеки України.

Виклад основного матеріалу. Беззаперечно, однією з надважливих функцій держави є забезпечення її національної безпеки, яку слід розуміти як захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз (п. 9 ст. 1) [7]. В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування (ст. 7), а ст. 5 Конституції України визначає, що народ здійснює свою владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [8]. Згідно з вимогами Європейської хартії місцевого самоврядування (м. Страсбург, 15 жовтня 1985 року), а саме ст. 4 під назвою «Сфера компетенції місцевого самоврядування» зазначено, основні повноваження місцевого самоврядування повинні бути встановлені конституцією або законом (ч. 1) [9].

У Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України визначено, що одним з основних завдань такого сектору є надання допомоги органам місцевого самоврядування у запобіганні та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру, а також воєнного характеру, розвиток міжнародного співробітництва у цій сфері [10]. А згідно зі ст. 12 Закону України «Про національну безпеку України» до сектору безпеки і оборони належать також органи місцевого самоврядування, які здійснюють свої функції із забезпечення національної безпеки у взаємодії з органами, які входять до його складу. Крім того, органи місцевого самоврядування відносять також і до суб'єктів демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони (ст. 4), і для здійснення такого контролю органи місцевого самоврядування можуть утворювати депутатські комісії (ст. 8) [7].

На думку В. Б. Авер'янова, контроль органів місцевого самоврядування є однією з основних сторін соціального призначення відповідних органів місцевого самоврядування і елементом управління, об'єктивно властивим всім органам місцевого самоврядування, оскільки вся їхня діяльність (як і діяльність органів виконавчої влади) за своїм змістом є управлінською, що передбачає прийняття управлінських рішень, організацію їх виконання та контроль за їх виконанням [11, с. 469]. З цих позицій можна стверджувати, що органи місцевого самоврядування діють у межах своїх контрольних повноважень також.

Дослідимо політико-правову природу органів місцевого самоврядування. Так, В. А. Ліпкан аргументовано зазначає: незважаючи на те, що органи місцевого самоврядування є похідною формою від державної,

а не муніципальної влади, вони являють собою делеговані державною владою органи на місцях, проте вони не входять до системи органів виконавчої влади [2, с. 325]. Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 26.03.2002 р. у справі № 6 Нрп/2002 визначив політико-правову природу органів місцевого самоврядування, які, відповідно до зазначеного Рішення, не є органами державної влади, а є представницькими органами, через які здійснюється право територіальної громади самостійно вирішувати не будь-які питання суспільного життя, а питання саме місцевого значення, тобто такі, які пов'язані передусім із життєдіяльністю територіальних громад і перелік яких визначено у Конституції і законах України [12]. Тобто органи місцевого самоврядування є представницькими органами, через які здійснюється право територіальної громади самостійно вирішувати питання на місцях.

Відповідно до ст. 140 Конституції України, місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [8]. Згідно з положеннями ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», місцеве самоврядування – 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. Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст [13]. Крім того, система місцевого самоврядування включає: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення (ст. 5) [13]. Отже, в управлінні сектором безпеки України можуть і зобов'язані брати участь територіальні громади, відповідні органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові службові особи.

В юридичній літературі немає єдиної точки зору на визначення правової

конструкції «органи місцевого самоврядування» та «система органів місцевого самоврядування». Так, О. Д. Лазор визначає, що під органами місцевого самоврядування розуміють виборні та інші органи, що уповноважені на вирішення питань місцевого значення, які відповідно до законодавства не належать до системи органів державної влади [14, с. 13, 14]. О. М. Шевчук під органами місцевого самоврядування розуміє виборні та інші органи, що уповноважені та наділені владними повноваженнями на вирішення від імені і в інтересах територіальної громади питань місцевого значення, відповідно до законів України в межах Конституції, утримуються за рахунок коштів бюджетів місцевого самоврядування, районних, обласних бюджетів і не входять до системи органів державної влади та здійснюють управління в цій сфері під власну відповідальність [6, с. 42]. З погляду В. В. Мамонової, система органів місцевого самоврядування – це впорядкована сукупність організаційних форм, інститутів місцевої демократії, зв'язків між ними та процесів, через які здійснюються функції місцевого самоврядування щодо вирішення питань місцевого значення, а також людський, правовий, матеріальний та фінансовий потенціал, необхідний для їх реалізації [15, с. 344]. На думку В. О. Демиденко, органи місцевого самоврядування у механізмі забезпечення національної безпеки визначаються їхньою правовою і організаційною сутністю та здатністю вирішувати конкретні завдання на місцевому рівні у різних сферах життєдіяльності. Також вони самостійно формують засади розвитку територіальної громади, тому автор відносить їх до суб'єктів тактичного рівня управління соціально-політичними і соціально-економічними відносинами в державі [3, с. 240]. Тобто вищенаведене дає можливість говорити про важливе місце органів місцевого самоврядування у системі управління сектором безпеки України.

Повноваження органів місцевого самоврядування В. А. Ліпкан розподілив на дві групи: 1) власні та 2) делеговані. Перший випадок – це повноваження, щодо яких мають місце відповідні чіткі приписи норм права і які надають вказаним органам право на здійснення певних дій. Делеговані – ті, які передаються органам місцевого самоврядування органами виконавчої влади [2, с. 169]. С. П. Пономарьов, досліджуючи місце органів місцевого самоврядування як суб'єктів забезпечення безпеки і оборони України, також поділяє їх на власні і делеговані [16, с. 180, 181]. В. С. Куйбіда, вказуючи на власні повноваження органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення національної безпеки, вважає, що органи міс-

цевого самоврядування виконують функції сприяння органам державної влади, насамперед Службі безпеки України як державному органу, безпосередньою і прямою функцією якого є забезпечення державної безпеки України, здійснюючи цю функцію у таких формах: у формі внесення подань до відповідних органів про притягнення до відповідальності посадових осіб; у формі звернення до суду про визнання незаконними актів органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування [17, с. 8]. При цьому варто зазначити, що органи місцевого самоврядування взаємодіють також з органами державної влади, з громадськістю, з інститутами громадянського суспільства в управлінні сектором безпеки.

Інститут делегованих повноважень є способом контролю державної влади органів місцевого самоврядування [18, с. 18]. О. С. Вонсович вказує, що органи місцевого самоврядування мають окремі повноваження з публічного адміністрування у сфері національної безпеки. Автор наводить їх перелік, а саме: органи місцевого самоврядування виконують роль сигнальної системи у разі виникнення джерел небезпеки та збільшення загроз; повинні своєчасно виявляти та попереджувати виникнення кризових ситуацій; здійснювати громадський контроль за діяльністю й виконанням рішень органів державної влади; формувати та впливати на громадську думку, розвивати правосвідомість членів територіальної громади; залучати громадян до практичної діяльності щодо забезпечення національної безпеки, стабілізації обстановки, досягнення громадянського миру та злагоди [19, с. 20-21]. А. Г. Мосейко також наводить повноваження органів місцевого самоврядування в системі суб'єктів публічного адміністрування у сфері національної безпеки України [20, с. 80, 81].

Згідно з положеннями Закону України «Про національну безпеку України», місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування у сфері управління сектором безпеки: 1) заслуховують, за потреби, доповіді посадових осіб правоохоронних органів, що знаходяться на відповідній території, про виконання вимог законодавства щодо забезпечення громадської безпеки та правопорядку; 2) взаємодіють з органами військового управління під час планування та проведення (в умовах присутності цивільного населення) потенційно небезпечних заходів; 3) інформують громадськість, зокрема, через засоби масової інформації про свою діяльність у виконанні завдань, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки і оборони (ст. 8) тощо [7].

Сільські, селищні, міські ради мають право розглядати і вирішувати питання, віднесені Конституцією України та іншими нормативно-правовими актами до їх відання. Так, до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать такі повноваження щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян (ст. 38): власні повноваження (I): 1) сприяння діяльності органів суду, прокуратури, юстиції, служби безпеки, Національної поліції, Національного антикорупційного бюро України, адвокатури і Державної пенітенціарної служби України; 2) 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; 3) 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 та ін.; делеговані повноваження (II): 1) забезпечення вимог законодавства щодо розгляду звернень громадян, здійснення контролю за станом цієї роботи на підприємствах, в установах та організаціях незалежно від форм власності; 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 їхнього здоров'я, збереження матеріальних цінностей; 3) вирішення відповідно до закону питань про проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій, спортивних, видовищних та інших масових заходів; 4) здійснення контролю за забезпеченням під час їх проведення громадського порядку; 5) 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; 6) 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; 7) розгляд справ про адміністративні правопорушення, віднесені законом до їх відання; 8) утворення адміністративних комісій та комісій з питань боротьби зі злочинністю, спрямування їхньої діяльності та ін. (ст. 38) [13].

Висновки

Повноваження органів місцевого самоврядування в управлінні сектором безпеки поділяються на власні і делеговані. Делеговані повноваження – це повноваження органів виконавчої влади, які передані органам місцевого самоврядування відповідно до законодавства для забезпечення законності та правопорядку в державі, а також щодо охорони прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина з питань управління сектором безпеки. Власні повноваження органів місцевого самоврядування в управлінні сектором безпеки – це ті, які мають відповідні приписи норм права, що надають органам місцевого самоврядування право на здійснення дій у секторі безпеки. Органи місцевого самоврядування здійснюють свої функції щодо управління сектором безпеки у взаємодії з органами, які входять до його складу. Крім того, органи місцевого самоврядування є суб'єктами демократичного цивільного контролю над сектором безпеки України, і для здійснення такого контролю органи місцевого самоврядування можуть утворювати депутатські комісії.

До повноважень органів місцевого самоврядування в управлінні сектором безпеки слід віднести: (а) сприяння діяльності органів суду, прокуратури, Національного антикорупційного бюро України, адвокатури і Державної пенітенціарної служби України; (б) взаємодію з органами державної влади в контексті забезпечення національної безпеки; (в) моніторинг, ліквідацію наслідків загроз і небезпек у сфері національної безпеки держави та запобігання їм; (г) взаємодію з органами військового управління з метою недопущення надзвичайних ситуацій та ліквідації їх наслідків і запобігання їм; (д) участь у розробці програм безпеки держави на місцевому рівні; (е) вирішення завдань органів правопорядку щодо забезпечення національної безпеки, сприяння їх реалізації «на місцях»; (ж) розгляд справ про адміністративні правопорушення, віднесені законом до їх відання; (з) звернення до суду про визнання незаконними актів органів виконавчої влади; (и) утворення адміністративних комісій та комісій з питань боротьби зі злочинністю, спрямування їхньої діяльності та ін.; (к) розгляд звернень громадян; (л) внесення подань, запитів до органів державної влади з питань національної безпеки; (м) вирішення питань щодо адміністративно-територіального устрою й участь у заходах щодо забезпечення безпеки на кордонах територіальної одиниці. Дані висновки можуть бути використані у подальших розробках теорії та практики управління сектором безпеки в контексті розвитку адміністративно-правового регулювання.

Список використаних джерел:

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 06.05.2015 р. «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України від 26.05.2015 р. № 287/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/287/2015> (дата звернення: 13.04.2020).
2. Ліпкан В.А. Адміністративно-правове регулювання національної безпеки України: монографія. Київ: ТЕКСТ, 2008. 440 с.
3. Демиденко В. О. Місце й роль органів місцевого самоврядування в забезпеченні національної безпеки України. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2018. № 3 (108). С. 238–249.
4. Ірха Ю. Б. Роль органів місцевого самоврядування у системі протидії проявам екстремізму на території України. *Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право»*. 2013. № 2(8). С. 1–13.
5. Лекарь С.І. Взаємодія органів місцевого самоврядування та органів державної влади у сфері забезпечення економічної безпеки. URL: <http://dspace.tneu.edu.ua> (дата звернення: 21.04.2020).
6. Шевчук О.М. Особливості здійснення та реалізації самоврядного контролю в сфері обігу наркотичних засобів. *Вісник Запорізького національного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2014. № 1. С. 39–46.
7. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 241.
8. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
9. Європейська хартія місцевого самоврядування: міжнародний документ від 15.10.1985 № 994_036. *Офіційний вісник України*. 2015. № 24. № 39. 2013. Ст. 1418. С. 450. Ст. 718.
10. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4.03.2016 р. «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України»: Указ Президента України від 14.03.2016 р. № 92/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92/2016#n2> (дата звернення: 21.04.2020).
11. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ: Вид. Дім «Ін-Юре», 2002. 668 с.
12. Рішення КС України від 26.03. 2002 р. № 6Нрп/2002 у справі за конституційним поданням МВС України щодо офіційного тлумачення положення ч. 2 ст. 28 ЗУ «Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів». URL: [//zakon.rada.gov.ua](https://zakon.rada.gov.ua) (дата звернення: 22.04.2020).
13. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
14. Лазор О.Д. Основи місцевого самоврядування: навчальний посібник. Київ: Центр навч. л-ри, 2003. 432 с.
15. Мамонова В.В. Система місцевого самоврядування. *Енциклопедія державного управління: у 8 т. / наук. редкол.: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Т.5. Харків: Магістр, 2011. С. 342 – 344.*
16. Пономарьов С.П. Органи місцевого самоврядування як суб'єкти забезпечення безпеки і оборони України. *Вісник кримінологічної асоціації України*. 2018. № 1(18). С.174–182.
17. Куйбіда В. С. Проблеми та напрями результативного проведення реформ місцевого самоврядування. *Вісник Національної академії державного управління при Президенті України. Серія «Державне управління»*. 2018. № 4. С. 5-13.
18. Майстро С. В. Розмежування повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2012-1/doc/4/05.pdf>. (дата звернення: 21.04.2020).
19. Вонсович О.С. Національна безпека України в умовах сучасних геополітичних змін. *Науковий вісник Дипломатичної академії України*. 2017. Вип. 24(2). С. 18-24.
20. Мосейко А. Г. Публічне адміністрування у сфері національної безпеки України: дисер. ... канд. юрид.: 12.00.07. Запоріжжя, 2019. 220 с.

The article considers the content and types of powers of local governments as subjects of management of the security sector of Ukraine in the development of the science of administrative law and management theory. It is proposed to allocate groups of powers of local governments to manage the security sector, namely: own and delegated. The possibility of participation of local self-government bodies in the management of the security sector in cooperation with the bodies that are part of it has been established. Found out that local governments are also subjects of democratic civilian control over the security sector of Ukraine, and to exercise such control, local governments may form deputy commissions. Argued, that local self-government bodies are representative bodies through which the right of a territorial community to independently resolve issues on the ground is exercised. Local governments may interact with the Security Service of Ukraine and other law enforcement agencies, with public authorities, with the public, with civil society institutions, participating in the management of the security sector.

Installed that the powers of local governments in the management of the security sector include: interaction with public authorities in the context of national security; monitoring, prevention and elimination of the consequences of threats and dangers in the field of national security; interaction with military authorities in order to prevent and prevent emergencies and eliminate their consequences; participation in the development of state security programs at the local level; solving the tasks of law enforcement agencies to ensure national security, promoting their implementation "on the ground"; consideration of cases on administrative offenses referred by law to their jurisdiction; appeal to the court to declare illegal acts of executive bodies; submission of submissions and inquiries to public authorities on national security issues; resolving issues related to the administrative-territorial structure and participation in measures to ensure security at the borders of the territorial unit.

Key words: security, national security, subjects of democratic civil control, representative bodies, administrative and legal regulation.