

ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК СУБ'ЄКТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES AS ENTITIES OF ENSURING NATIONAL SECURITY

Труба Р.М., д.філос. в гал. права,
докторант

Науково-дослідний інститут публічного права

Метою статті є з'ясування сутнісного змісту органів місцевого самоврядування як суб'єктів забезпечення національної безпеки, а також місця цих суб'єктів владних повноважень у системі забезпечення національної безпеки. Стаття присвячена комплексному дослідженню сутності органів місцевого самоврядування як суб'єктів забезпечення національної безпеки в Україні. Встановлено, що органи місцевого самоврядування як суб'єкти забезпечення національної безпеки є органами публічної служби, які наділені повноваженнями щодо реалізації управлінських функцій на рівні територіальних громад, спрямованих на запобігання загрозам громадського порядку, забезпечення такого порядку, управління комунальними ресурсами та захист прав громадян, а тому їхня діяльність, тісно пов'язана з національними інтересами, здійснюється в межах системи забезпечення безпеки держави через реалізацію заходів цивільного контролю та взаємодію з органами державної влади для підтримки стабільності й правопорядку на місцевому рівні. На сьогодні компетенція органів місцевого самоврядування охоплює широкий спектр повноважень, які можна умовно поділити на загальні (зокрема забезпечення громадського порядку, управління комунальними ресурсами, соціальний розвиток) та особливі (наприклад, цивільний контроль, мобілізаційні заходи, захист критичної інфраструктури). Зазначено, що нині органи місцевого самоврядування не входять до сектору безпеки й оборони, однак це не означає, що законодавець нівелює їхню роль у системі забезпечення національної безпеки. У межах цієї системи органи місцевого самоврядування займають місце органів загальної компетенції, які прямо чи опосередковано вирішують питання забезпечення національної безпеки на місцевому рівні, запобігаючи розвитку локальних загроз безпеці до рівня регіональних і загальнонаціональних кризових явищ у сфері національної безпеки. Сформульовано висновок про значущість подальшого вдосконалення адміністративного законодавства щодо регламентації правового статусу органів місцевого самоврядування як суб'єктів забезпечення національної безпеки.

Ключові слова: адміністративно-правова реформа, забезпечення національної безпеки, місцеве самоврядування, національна безпека, органи місцевого самоврядування.

The purpose of the article is to clarify the essential content of local government bodies as subjects of national security, as well as the place of these subjects of power in the system of ensuring national security. The article provides a comprehensive study of the role of local government bodies as actors in ensuring national security in Ukraine. It establishes that these local government bodies are public service entities vested with powers to implement management functions at the level of territorial communities. Their aims include preventing threats to public order, maintaining such order, managing public resources, and protecting the rights of citizens. Consequently, their activities, which are closely linked to national interests, are conducted within the framework of the national security system through the implementation of civil control measures and interaction with government bodies to maintain stability and law and order at the local level. Currently, the competence of local government bodies encompasses a wide range of powers, which can be conditionally divided into general powers – such as ensuring public order, managing public resources, and fostering social development – and special powers, including civil control, mobilisation measures, and the protection of critical infrastructure. The author notes that, at present, local government bodies are not included in the so-called "security and defence sector". However, this does not imply that the legislature is diminishing their role in the system of ensuring national security. Within this system, local government bodies assume the position of bodies with general competence. They directly or indirectly address issues of national security at the local level, preventing local security threats from escalating to regional and national crises. The conclusions of the article summarise the study's findings and underscore the importance of further improving Ukraine's administrative legislation regarding the regulation of the legal status of local government bodies as actors in national security.

Key words: administrative and legal reform, ensuring national security, local self-government bodies, local self-government, national security.

Актуальність теми. У контексті сучасних викликів національної безпеки, а також реформи децентралізації публічної влади в Україні спостерігається розширення адміністративної правосуб'єктності органів місцевого самоврядування, що дозволяє розглядати цих суб'єктів владних повноважень як важливі суб'єкти системи забезпечення національної безпеки. Так, на сьогодні органи місцевого самоврядування, що мають особливу адміністративну правосуб'єктність, стають не лише виконавцями управлінських функцій на місцевому рівні, а й важливими інституційними елементами механізму реалізації політики забезпечення національної безпеки в умовах триваючої війни.

Органи місцевого самоврядування є сполучною ланкою між місцевим населенням (громадами) та органами державної влади, які можуть своєчасно виявляти й реагувати на загрози безпеці, що виникають на локальному рівні (до того, як вони набувають регіонального, загальнонаціонального рівнів), а також взаємодіяти з органами публічної служби з низки питань, що стосуються національної безпеки, зокрема здійснювати контрольну-наглядову діяльність у сфері забезпечення національної

безпеки. У зв'язку з цим слід констатувати, що органи місцевого самоврядування є важливою ланкою в підтримці правопорядку та безпеки на локальному рівні, формуючи таким чином основу національної безпеки. Отже, відповідне розширення повноважень органів місцевого самоврядування, їх залучення до адміністративно-правового механізму забезпечення національної безпеки засвідчує потребу в дослідженні сутності цих органів (як суб'єктів забезпечення національної безпеки), а також з'ясуванні їх місця в системі суб'єктів забезпечення національної безпеки.

Аналіз наукової літератури та невирішені раніше питання. Особливості функціонування органів місцевого самоврядування, зокрема суб'єктів забезпечення національної безпеки, тією чи іншою мірою розкривали українські науковці, серед яких: В. С. Барба [1], Г. А. Гончаренко [2], В. О. Демиденко [3], Н. В. Заросило [4], Ю. М. Кириченко [5], С. П. Пономарьов [6], Н. О. Сабадаш [7], Ш. Я. Фараджов [8], М. М. Юрченко [9] та ін. Водночас, не применшуючи значущості цих наукових напрацювань, слід констатувати, що в їхніх працях не було здійснено спроби комплексно окреслити сутнісний зміст

органів публічної служби як суб'єктів забезпечення національної безпеки й уточнити місце цих суб'єктів владних повноважень в означеній системі.

Метою статті є з'ясування сутнісного змісту органів місцевого самоврядування як суб'єктів забезпечення національної безпеки, а також місця цих суб'єктів владних повноважень у системі забезпечення національної безпеки. Для досягнення цієї мети слід виконати такі завдання: 1) уточнити визначення поняття «органи місцевого самоврядування як суб'єкти забезпечення національної безпеки»; 2) окреслити компетенцію органів місцевого самоврядування як суб'єкта забезпечення національної безпеки; 3) уточнити місце органів місцевого самоврядування в системі суб'єктів забезпечення національної безпеки.

Виклад основного матеріалу. У Законі України «Про національну безпеку України» законодавець визначив коло основних суб'єктів забезпечення національної безпеки. Причому вчені звертають увагу на ту обставину, що в ст. 1 цього Закону серед суб'єктів, охоплених сектором безпеки й оборони, не зазначено органів місцевого самоврядування, а також їх посадових осіб [3, с. 239]. У цьому контексті слід зазначити, що механізм забезпечення національної безпеки є досить складною системою державних органів, діяльність яких спрямована на забезпечення безпеки, правопорядку в суспільстві. Усі задіяні в процесі забезпечення національної безпеки суб'єкти владних повноважень можуть бути об'єднані єдиним терміном – «органи публічної служби, які забезпечують національну безпеку». Ця позиція є цілком слушною, адже органи місцевого самоврядування в межах своєї компетенції забезпечують національні інтереси поряд з іншими органами публічної служби, будучи самостійними суб'єктами системи забезпечення національної безпеки.

У цьому контексті слід зауважити, що чинне законодавство безпосередньо не містить норми, у якій прямо вказано, що органи місцевого самоврядування є суб'єктами забезпечення національної безпеки, хоча цей факт встановлюється на основі сукупності норм чинного законодавства. Зокрема, у Законі України «Про місцеве самоврядування» органи місцевого самоврядування визначаються як інститут, який покликаний реалізовувати інтереси територіальних громад, включаючи управління комунальними послугами, захист громадського порядку, забезпечення добробуту населення. Аналізуючи сутність цих функцій, можна дійти висновку, що вони тісно пов'язані з різними аспектами забезпечення національної безпеки, які об'єктивуються на локальному рівні (зокрема з такими питаннями безпеки, як запобігання надзвичайним ситуаціям, захист громадського порядку та мобілізація ресурсів в особливий період). Крім того, Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» наголошує, що публічні службовці органів місцевого самоврядування здійснюють професійну діяльність, спрямовану на реалізацію завдань із захисту інтересів громад. З цього додатково випливає, що відповідні службовці є важливою частиною системи управління національною безпекою, що узгоджується з принципом гармонійного поєднання місцевих та державних інтересів (як публічних інтересів), і таким чином відображає особливу роль органів місцевого самоврядування в питаннях забезпечення безпеки в державі.

Отже, у зв'язку з цим слід також зазначити, що органи місцевого самоврядування в Законі України «Про національну безпеку України» не охоплені сектором безпеки та оборони, проте неналежність цих органів до вказаного сектору не применшує їхньої ролі та адміністративно-правової значущості в забезпеченні належного рівня національної безпеки. Так, слід констатувати, що відповідно до ч. 2 ст. 8 Закону України «Про національну безпеку України» органи місцевого самовряду-

вання виконують у сфері забезпечення національної безпеки контрольні повноваження, а передусім здійснюють заходи цивільного контролю.

Ураховуючи викладене, можемо дійти висновку, що органи місцевого самоврядування – це органи публічної служби, що мають розглядатися як суб'єкти забезпечення національної безпеки. Причому, формулюючи визначення поняття «органи місцевого самоврядування як суб'єкти забезпечення національної безпеки», необхідно розглянути підходи вчених до теоретичної інтерпретації сутності цих органів публічної служби.

Зокрема, М. М. Юрченко та А. С. Мазуренко зауважують, що органи місцевого самоврядування – це його основні структурно-організаційні форми, які не є структурним підрозділом механізму державного управління та є самостійною формою реалізації народом своєї влади [9, с. 20]. Своєю чергою Н. В. Заросило вважає, що «органи місцевого самоврядування – це право та можливість, а також здатність територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення» [4, с. 56]. Схожим чином тлумачить сутність цих органів публічної влади Н. О. Сабадаш. Виходячи з того, що «міське самоврядування розглядається крізь призму прав та реальної здатності», українська дослідниця доходить висновку, що «органи місцевого самоврядування – це одиниця публічної влади місцевого рівня, що наділені повноваженнями щодо втілення таких прав і реальної здатності в життя» [7, с. 93]. Натомість В. А. Бортняк формулює комплексне визначення поняття «органи місцевого самоврядування», зосереджуючись на контрольно-наглядовій природі цих органів публічної служби. Так, український учений стверджує, що, по-перше, органи місцевого самоврядування – це органи суспільного самоконтролю, який слід вважати передумовою функціонування контролюючої підсистеми в будь-якій сфері суспільно-господарської діяльності. З огляду на це, розвиток місцевого самоврядування стає особливо важливим і перспективним напрямом демократизації контролю. По-друге, органи місцевого самоврядування є і засобом забезпечення певної протидії органам державної влади (передусім на регіональному рівні, де вони повинні взаємодіяти на паритетних засадах), а за потреби – засобом протидії виявам бюрократизму в діяльності державних інституцій. По-третє, органи місцевого самоврядування є суб'єктами управління майном територій, що знаходиться в комунальній власності [10, с. 137–138].

Отже, можна констатувати, що органи місцевого самоврядування як суб'єкти забезпечення національної безпеки – це органи публічної служби, наділені повноваженнями щодо реалізації управлінських функцій на рівні територіальних громад, спрямованих на запобігання загрозам громадського порядку, забезпечення такого порядку, управління комунальними ресурсами та захист прав громадян, а тому їхня діяльність, тісно пов'язана з національними інтересами, здійснюється в межах системи забезпечення безпеки держави через реалізацію заходів цивільного контролю та взаємодію з органами державної влади для підтримки стабільності й правопорядку на місцевому рівні.

З огляду на викладене, а також керуючись ст. 143 та 144 Конституції України, нормами законів України «Про місцеве самоврядування», «Про службу в органах місцевого самоврядування» та «Про національну безпеку України», можемо дійти висновку, що органи місцевого самоврядування постають як особливі суб'єкти забезпечення національної безпеки, володіючи такими умовними групами елементів їх компетенції:

1. Загальна компетенція органів місцевого самоврядування як суб'єктів забезпечення національної безпеки. Вказана частина компетенції включає права та обов'язки цього суб'єкта владних повноважень, які регламентовані

законодавчими актами про правові й організаційні засади місцевого самоврядування в Україні, прямо чи опосередковано сприяють забезпеченню національної безпеки через управління місцевими ресурсами, захист громадського порядку, створення умов для сталого розвитку територій та запобігання кризовим ситуаціям на території, на яку поширюється влада відповідних органів публічної служби. Так, зі ст. 143 Конституції України та законодавства про місцеве самоврядування випливає, що загальна компетенція органів місцевого самоврядування включає широкий спектр повноважень, спрямованих на забезпечення стабільності та правопорядку на місцевому рівні, що опосередковано або безпосередньо пов'язано з національною безпекою, головним чином такі повноваження:

- 1) управління комунальною власністю та інфраструктурою;
- 2) затвердження програм соціально-економічного розвитку;
- 3) формування місцевих бюджетів і контроль за їх виконанням;
- 4) забезпечення громадського порядку;
- 5) запобігання та ліквідація надзвичайних ситуацій.

2. Особлива компетенція органів місцевого самоврядування як суб'єктів забезпечення національної безпеки. Ця частина компетенції відповідних органів публічної служби пов'язана з правами та обов'язками, покладеними на органи місцевого самоврядування в нормах законодавства про національну безпеку, а також за допомогою яких здійснюється безпосереднє функціонування цього органу у сфері національної безпеки та її забезпечення. Отже, беручи до уваги норми Закону України «Про національну безпеку», а також інші законодавчі та підзаконні акти в означеній сфері, слід приділити особливу увагу таким повноваженням органів місцевого самоврядування:

- 1) здійснення цивільного контролю;
- 2) здійснення мобілізаційних заходів;
- 3) захист критичної інфраструктури;
- 4) співробітництво з правоохоронними органами;
- 5) реалізація заходів в умовах надзвичайних ситуацій та воєнного стану;
- 6) забезпечення інформаційної безпеки.

З огляду на викладене, можемо дійти висновку, що органи місцевого самоврядування посідають чільне місце в системі суб'єктів забезпечення національної безпеки України. Попри те, що вони не виконують безпосередньо ключові функції щодо захисту національного суверенітету, як це роблять державні органи (передусім суб'єкти сектору безпеки й оборони), їхню значущість у контексті забезпечення національної безпеки складно переоцінити. Визначаючи місце органів місцевого самоврядування в структурі системи суб'єктів забезпечення національної безпеки, слід урахувати, що ці суб'єкти владних повноважень: по-перше, виконують допоміжну роль у загальній системі суб'єктів національної безпеки, адже вони не є частиною центральних органів публічної служби, безпосередньо відповідальних за національну безпеку або оборону; по-друге, мають адміністративну правосуб'єктність, яка дозволяє їм підтримувати правовий порядок на місцевому рівні, що є основою для стабільного функціонування держави загалом.

Органи місцевого самоврядування загалом не створюються для того, щоб виконувати функції, які безпосередньо пов'язані з військовою чи зовнішньополітичною діяльністю, проте ці суб'єкти владних повноважень в умовах демократизації системи публічного адміністрування, а також пов'язаної з цим децентралізацією структури публічної адміністрації набувають можливість безпосередньо захищати інтереси місцевих громад, що передбачає виконання функцій стосовно забезпечення правопорядку, сталого функціонування місцевої інфраструктури, запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій тощо. Відповідні

завдання в контексті забезпечення національної безпеки можуть здатися другорядними (особливо в умовах загроз національному суверенітету, зростання тероризму, пандемії інфекційної хвороби тощо), однак саме реалізація цих завдань забезпечує стабільність на місцях, яка необхідна для: досягнення задоволеності населення в можливостях жити гідне життя; ефективної роботи всіх рівнів державної влади (зокрема в частині забезпечення судової влади приміщеннями для відправлення правосуддя, проживання суддів тощо). Важливість цього пояснюється тим фактом, що національна безпека – це особливе соціально-правове явище, яке об'єктивується в складній багаторівневій системі якісних і кількісних елементів, що характеризують стан буття держави та суспільства як такого, що відповідає базовим стандартам безпеки (ураховуючи допустимі ризики національної безпеки). Причому частина цих характеристик стосується саме результатів роботи органів місцевого самоврядування.

Крім того, осмислюючи місце органів місцевого самоврядування в системі суб'єктів забезпечення національної безпеки, слід зважати на те, що органи місцевого самоврядування (як і державні органи) не існують в організаційно-інституційному «вакуумі», що є особливо показовим саме в здійсненні функцій місцевого самоврядування, які позначаються на рівні національної безпеки. Зокрема, в умовах війни, що нині триває, органи місцевого самоврядування активно взаємодіють зі Збройними Силами України, Державною службою України з надзвичайних ситуацій, з Національною поліцією та іншими органами публічної служби. У межах такої взаємодії здійснюється координація держави та суспільства щодо мобілізації ресурсів для територіальної оборони, забезпечення критичної інфраструктури та підтримання правопорядку. Крім того, органи місцевого самоврядування відповідно до чинного законодавства про національну безпеку України виконують важливі контрольно-наглядові повноваження щодо сектору безпеки й оборони, що в сучасних умовах посилює адміністративно-правове значення відповідних суб'єктів владних повноважень у контексті системи суб'єктів забезпечення національної безпеки.

Висновки. Узагальнюючи викладене, слід зазначити, що органи місцевого самоврядування посідають чільне місце в системі забезпечення національної безпеки України, хоча вони й не є складовою сектору безпеки та оборони. Розширення адміністративної правосуб'єктності вказаних суб'єктів владних повноважень в умовах реформи децентралізації та сучасних безпекових викликів засвідчує інституційно-організаційну значущість цих органів публічної служби в реалізації політики забезпечення національної безпеки на місцевому рівні. Вказане підтверджується, серед іншого, тим, що органи місцевого самоврядування виконують контрольно-наглядову функцію в контексті сектору безпеки та оборони, реалізують важливі забезпечувальні повноваження в контексті здійснення територіальної оборони, мобілізації ресурсів, координації зусиль з державними органами, забезпечуючи ефективну роботу системи цивільного захисту тощо. У зв'язку з цим, органи місцевого самоврядування є важливим елементом системи національної безпеки, здатним своєчасно реагувати на загрози національній безпеці на локальному рівні й підтримувати правопорядок на місцях, що своєю чергою створює основу для прогнозованості та стабільності функціонування національної системи безпеки загалом.

Таким чином, з огляду на зростаючу роль органів місцевого самоврядування в забезпеченні національної безпеки, актуалізується потреба в посиленні юридичної визначеності (удосконаленні стану адміністративно-правового регулювання) правового статусу цих суб'єктів як суб'єктів забезпечення національної безпеки.

ЛІТЕРАТУРА

1. Барба В. Є. Взаємодія Національної поліції та органів місцевого самоврядування у сфері правопорядку : монографія. Одеса : Юридика, 2023. 212 с.
2. Гончаренко Г. А. Повноваження органів місцевого самоврядування як суб'єктів управління сектору безпеки України. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 5. С. 127–131. Doi: 10.32849/2663-5313/2020.5.22.
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. Заросило Н. В. Визначення понять органи місцевої влади, органи місцевого самоврядування та громадські об'єднання, їх взаємодії та їх адміністративних повноважень. *Наука і правоохорона*. 2015. № 2. С. 55–58.
5. Кириченко Ю. М. Адміністративно-правові акти органів місцевого самоврядування. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2017. Вип. 43, Т. 4. С. 230–233. (Серія «Право»).
6. Пономарьов С. П. Органи місцевого самоврядування як суб'єкти забезпечення безпеки і оборони України. *Вісник Кримінологічної асоціації України*. 2018. № 1 (18). С. 174–182.
7. Сабадаш Н. О. Окремі аспекти реалізації органами державної влади та органами місцевого самоврядування прав та обов'язків у податкових правовідносинах. *Наука і техніка сьогодні*. 2024. № 9 (37). С. 93–101. Doi: 10.52058/2786-6025-2024-9(37)-93-101.
8. Фараджов Ш. Я. Повноваження органів місцевого самоврядування в системі національної безпеки. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 6. С. 109–114. Doi: 10.32702/2306-6814.2021.6.109.
9. Юрченко М. М., Мазуренко А. С. Гарантії місцевого самоврядування: проблеми дефінітивного визначення та класифікації. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2015. № 1. С. 16–21.
10. Бортняк В. А. Система місцевого фінансового контролю в Україні. *Information, its impact on social and technical processes : Abstracts of VIII International Scientific and Practical Conference (Haifa, Israel, March 16-17, 2020)*. Haifa : SH SCW «NEW ROUTE», 2020. С. 137–139.