АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ КРИМІНАЛЬНОЇ ЮСТИЦІЇ

УДК 343.97

Сергій Павлович ПОНОМАРЬОВ,
кандидат юридичних наук, докторант
(Харківський національний університет внутрішніх справ, м. Харків, Україна)

ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК СУБ'ЄКТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ УКРАЇНИ

На сектор безпеки і оборони покладається основні функції забезпечення національної безпеки, захисту державного суверенітету, територіальної цілісності, конституційного ладу, суспільних цінностей, прав і свобод громадян, законних інтересів суспільства і держави. Серед суб'єктів сектора безпеки і оборони, таких як Збройні Сили України, органи виконавчої державної влади, правоохоронні органи, розвідувальні й контррозвідувальні органи, підрозділи Державної прикордонної служби України, Національного антикорупційного бюро України, Державної служби охорони та ін., органи місцевого самоврядування мають свої специфічні завдання із забезпечення безпеки і оборони, які полягають у тому, що всією своєю діяльністю вони сприяють розвитку економіки, фінансової системи, культури, освіти, духовності, патріотичному вихованню населення, що є основою забезпечення національної безпеки України.

Ключові слова: *органи місцевого самоврядування, сектор безпеки і оборони, національна безпека, повноваження, самоорганізація.*

Постановка проблеми і завдання статті. Беззаперечно, що органи місцевого самоврядування входять до системи суб'єктів забезпечення національної безпеки країни, що також підтверджується ст. 4 Закону України «Про основи національної безпеки України» [1], але роль і місце місцевого

© Пономарьов С. П., 2018

самоврядування в системі сектора безпеки і оборони досліджено недостатньо. Метою статті є необхідність додаткового аналізу повноважень органів місцевого самоврядування в секторі безпеки.

Стан наукової розробленості. Серед науковців досить часто виникають дискусії щодо визначення адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування, і одні з них вважають, що органи місцевого самоврядування становлять собою різновид державної влади, а інші – що органи місцевого самоврядування становлять собою самостійний вид влади в системі народовладдя. Проте доцільно схилятись до думки В. А. Ліпкана, який підкреслює, що хоча органи місцевого самоврядування є похідною формою від державної, а не муніципальної влади і фактично становлять собою делеговану державну владу на місцях, утім вони не входять до системи органів виконавчої влади [2]. Питанням діяльності органів місцевого самоврядування присвячено також окремі наукові праці О. Д. Скакун, О. Н. Ярмиша, Ю. П. Битяка, Н. М. Мамонтової, О. І. Сушинського та ін.

Виклад основного матеріалу. Враховуючи, що предметом даного дослідження є питання сектора національної безпеки та оборони України, автору не слід вдаватися до більш широкого розкриття питання адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування. Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», місцеве самоврядування – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в 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 їхні виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст [3].

Попри те, що серед науковців існують різні пропозиції тлумачення терміна «система місцевого самоврядування», ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» чітко визначено, що система місцевого самоврядування включає: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та області ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, органи самоорганізації населення. У містах із районним поділом за рішенням територіальних громад міста або міської ради можуть утворюватись районні ради в місті на чолі з головою ради, який одночасно є головою її виконавчого комітету.

Наприклад, на думку 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 їхньої реалізації [4, с. 344].

Згідно з чинним законодавством, носієм права на місцеве самоврядування в Україні виступає територіальна громада. Відповідно до закону під територіальною громадою слід розуміти жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або ж добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр.

Конституція та ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» виділяє такі види територіальних громад: територіальну громаду села або добровільного об'єднання в сільську громаду жителів декількох сіл; територіальну громаду селища; територіальну громаду міста, району в місті.

О. І. Сушинський до основних ознак територіальної громади відносить: а) сукупність людей, об'єднаних постійним проживанням у межах визначеної території чи адміністративно-територіальної одиниці; б) адміністративно-територіальну одиницю (село, селище, місто); в) наявність внутрішніх зв'язків членів територіальної громади; г) наявність колективної свідомості та спільних колективних інтересів; ґ) наявність органів, уповноважених вирішувати питання місцевого значення [5, с. 48; 6, с. 173].

Законом України «Про основи національної безпеки» визначено, що місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування забезпечують вирішення питань у сфері національної безпеки, віднесених законодавством до їхньої компетенції [1]. Тобто цей Закон не визначає прямо компетенцію органів місцевого самоврядування у сфері безпеки та оборони держави, а відсилає безпосередньо до закону, що встановлює повноваження, компетенцію цих органів, тобто до Закону України «Про місцеве самоврядування в України».

Повноваження та компетенція будь-якого суб'єкта в тій чи іншій сфері діяльності повинні виходити з принципів її діяльності.

Зокрема, місцеве самоврядування в Україні здійснюється на принципах: народовладдя; законності; гласності; колегіальності; поєднання місцевих і державних інтересів; виборності; правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами; підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їхніх органів та посадових осіб; державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування [3].

Важливою ознакою принципів місцевого самоврядування виступає об'єктивна зумовленість, яка передбачає їхню відповідність до характеру та наявного стану розвитку суспільних відносин, а також економічним, політичним, ідеологічним процесам, що реально існують у суспільстві. Принципи мають установчий характер, тобто покликані створити умови для функціонування й розвитку всіх суб'єктів місцевого самоврядування. Вони інтегрують, об'єднують і уможливлюють існування інших муніципально-правових інститутів. Слід також наголосити на комплексному характері й системності принципів, що втілені в їхній внутрішній єдності та взаємоузгодженості. Принципи місцевого самоврядування об'єктивно взаємопов'язані між собою. Вони являють собою складну систему, кожний елемент якої має,

у свою чергу, власні складові частини [7]. Проте в межах цієї статті не виникає необхідності в більш детальному розкриті їх, досить лише наголосити, що вони є тим фундаментом, на якому базується робота органів місцевого самоврядування, у т. ч. й у сфері захисту національної безпеки та оборони країни.

Відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування основні повноваження місцевого самоврядування встановлюються конституцією або законом [8]. В Україні їх закріплено в загальному вигляді у ст. 143 Конституції України. Зокрема, відповідно до Основного Закону, територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють виконання їх; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють виконання їх; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їхніх результатів; утворюють, реорганізовують та ліквідовують комунальні підприємства, організації та установи, а також здійснюють контроль їхньої діяльності; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції. Обласні та районні ради затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку відповідних областей і районів та контролюють виконання їх; затверджують районні й обласні бюджети, що формуються з коштів державного бюджету для відповідного розподілу їх між територіальними громадами або для виконання спільних проектів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм, та контролюють виконання їх; вирішують інші питання, віднесені законом до їхньої компетенції [9].

Повноваження органів місцевого самоврядування деталізуються в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», Положенні про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні, а також у галузевому законодавстві — законах України «Про основи містобудування», «Про транспорт», «Про телекомунікації», «Про охорону праці», «Про фізичну культуру і спорт», «Про освіту», «Про пожежну безпеку», «Про правовий режим надзвичайного стану», «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», «Про природно-заповідний фонд», у Земельному, Лісовому, Водному кодексах України та інших правових актах.

Загалом повноваження органів місцевого самоврядування можна поділити на дві групи: власні та делеговані. Власні – такі повноваження, щодо яких мають місце відповідні чіткі приписи норм права і які надають вказаним органам право на здійснення певних дій. Делеговані – такі повноваження, які передаються органам місцевого самоврядування органами виконавчої влади [2, с. 169].

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає групи повноважень місцевого самоврядування в таких сферах та галузях: 1) соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку;

2) бюджету, фінансів і цін; 3) управління комунальною власністю; 4) житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку; 5) будівництва; освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту; регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища; 6) соціального захисту населення; 7) зовнішньоекономічної діяльності; 8) оборонної роботи; 9) адміністративно-територіального устрою; 10) забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; 11) відзначення державними нагородами, відзнаками Президента України та присвоєння почесних звань України.

Як вбачається з викладених вище груп, законом виокремлені повноваження у сфері оборонної роботи, якими наділено окремо кожного суб’єкта місцевого самоврядування. Наприклад, до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать такі делеговані повноваження: 1) сприяння організації призову громадян на військову службу за призовом осіб офіцерського складу, строкову військову та альтернативну (невійськову) службу, а також мобілізації їх, підготовці молоді до служби в Збройних Силах України, організації навчальних (перевірочних) та спеціальних військових зборів; забезпечення доведення до підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, а також населення наказу військового комісара про оголошення мобілізації; 2) бронювання робочих місць для військовозобов’язаних на підприємствах, в установах та організаціях відповідно до законодавства; 3) організація та участь у здійсненні заходів, пов'язаних із мобілізаційною підготовкою та цивільним захистом, на відповідній території; 4) вирішення відповідно до законодавства питань, пов'язаних із наданням військовим частинам, установам, навчальним закладам Збройних Сил України службових приміщень і житлової площі, інших об'єктів, комунально-побутових послуг; здійснення контролю їхнього використання, надання послуг; 5) сприяння організації виробництва і поставкам у війська підприємствами та організаціями, що належать до комунальної власності, замовленої продукції, послуг, енергоресурсів; 6) здійснення заходів щодо створення належних умов для функціонування пунктів пропуску через Державний кордон України; 7) сприяння Державній прикордонній службі України у підтриманні відповідного режиму на державному кордоні; 8) здійснення заходів щодо військово-патріотичного виховання населення [3].

Органи місцевого самоврядування також мають право створювати підприємства для здійснення господарської діяльності. Вони визначають цілі, умови та порядок їхньої діяльності, здійснюють регулювання цін і тарифів на їхню продукцію, затверджують їхні статути, призначають керівників. Що ж стосується питань забезпечення безпеки, то, беззаперечно, важливе значення має віднесення до повноважень місцевого самоврядування таких функцій: отримання від підприємств, розташованих на території муніципального утворення, необхідних відомостей про проекти планів підприємств, обов’язкове узгодження цих планів підприємств, обов’язкове узгодження цих планів у відповідних органах структури місцевого самовряду-

вання; внесення пропозицій за проектами планів промислових підприємств із питань, пов'язаних із задоволенням потреб населення; розгляд планів розташування, розвитку і спеціалізації підприємств; створення за рахунок наявних коштів промислових підприємств змішаного типу; підготовка пропозицій щодо приватизації муніципальних підприємств; розміщення підприємств на підвідомчій території; створення підприємств для здійснення господарської діяльності, затвердження їхніх статутів; планування і контроль використання земель, отримання плати за користування землею [2, с. 169].

Як видається, органи місцевого самоврядування наділені різними повноваженнями, спрямованими на забезпечення національної безпеки і оборони України. Проте, зважаючи на чітку визначеність повноважень органів місцевого самоврядування в цій сфері, діяльність цих органів, у взаємодії з державними органами повинна посилюватись та розвиватись. З цією метою у 2015 р. було прийнято Воєнну доктрину України та Стратегію національної безпеки України, які як правові нормативні акти спрямовано на мінімізацію загроз державному суверенітету та створення умов для відновлення територіальної цілісності України в межах міжнародно визнаного державного кордону України, гарантування мирного майбутнього України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави.

Зокрема, Воєнною доктриною України визначені основні напрями підвищення національної безпеки України, задля реалізації яких встановлено такі завдання органів місцевого самоврядування: підготовка держави до відсічі збройній агресії, підвищення здатності органів державної влади, військового управління та органів місцевого самоврядування, сил оборони, системи цивільного захисту, оборонно-промислового комплексу до функціонування в умовах кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці, та особливого періоду; органи місцевого самоврядування створюватимуть у межах власних бюджетів муніципальну поліцію [10].

Стратегією національної безпеки України визначені основні шляхи досягнення цілей воєнної політики України, задля яких, зокрема, для розв'язання завдань із забезпечення воєнної безпеки України сили оборони та їхні складові будуть взаємодіяти та координувати діяльність між собою та з іншими складовими сектора безпеки і оборони, державними органами, органами місцевого самоврядування, неурядовими організаціями та об'єднаннями, зокрема волонтерськими, установами і підприємствами, у т. ч. оборонно-промислового комплексу, громадянами, відповідними суб'єктами інших держав [11].

Як зазначалося вище, до системи органів місцевого самоврядування входять органи самоорганізації населення, тобто представницькі органи, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їхніх частин, для вирішення завдань, передбачених Законом України «Про органи самоорганізації населення» [12].

Законом виокремлені власні та делеговані повноваженя органів самоорганізації населення. Зокрема, до власних відносяться повноваження: представляти разом із депутатами інтереси жителів будинку, вулиці, мікро-

району, села, селища, міста у відповідній місцевій раді та її органах, місцевих органах виконавчої влади; 2) сприяти додержанню Конституції та законів України, реалізації актів Президента України та органів виконавчої влади, рішень місцевих рад та їхніх виконавчих органів, розпоряджень сільського, селищного, міського голови, голови районної в місті (у разі її створення) ради, рішень, прийнятих місцевими референдумами; 3) вносити у встановленому порядку пропозиції до проектів місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць та проектів місцевих бюджетів; 4) організовувати на добровільних засадах участь населення у здійсненні заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, проведення робіт із благоустрою, озеленення та утримання в належному стані садиб, дворів, вулиць, площ, парків, кладовищ, братських могил, обладнання дитячих і спортивних майданчиків, кімнат дитячої творчості, клубів за інтересами тощо; з цією метою можуть створюватися тимчасові або постійні бригади, використовуватися інші форми залучення населення; 5) організовувати на добровільних засадах участь населення у здійсненні заходів щодо охорони пам'яток історії та культури, ліквідації наслідків стихійного лиха, будівництві і ремонті шляхів, тротуарів, комунальних мереж, об'єктів загального користування із дотриманням встановленого законодавством порядку проведення таких робіт; 6) здійснювати контроль якості надаваних громадянам, які проживають у житлових будинках на території діяльності органу самоорганізації населення, житлово-комунальних послуг та якості проведених у зазначених житлових будинках ремонтних робіт; 7) надавати допомогу навчальним закладам, закладам та організаціям культури, фізичної культури і спорту у проведенні культурно-освітньої, спортивно-оздоровчої та виховної роботи серед населення, розвитку художньої творчості, фізичної культури і спорту; сприяти збереженню культурної спадщини, традицій народної культури, охороні пам'яток історії та культури, упровадженню в побут нових обрядів; 8) організовувати допомогу громадянам похилого віку, інвалідам, сім'ям загиблих воїнів, партизанів та військовослужбовців, малозабезпеченим та багатодітним сім'ям, а також самотнім громадянам, дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування, вносити пропозиції з цих питань до органів місцевого самоврядування; 9) надавати необхідну допомогу органам пожежного нагляду в здійсненні протипожежних заходів, організовувати вивчення населенням правил пожежної безпеки, брати участь у здійсненні громадського контролю за додержанням вимог пожежної безпеки; 10) сприяти відповідно до законодавства правоохоронним органам у забезпеченні ними охорони громадського порядку та ін.

Делеговані повноваження органів самоорганізації населення полягають у тому, що сільська, селищна, міська, районна в місті (у разі її створення) рада може додатково наділяти частиною своїх повноважень орган самоорганізації населення з одночасною передачею йому додаткових коштів, а також матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень, здійснює контроль їхнього виконання. За рішенням

сільської, селищної, міської або районної в місті (у разі її створення) ради орган самоорганізації населення може бути достроково позбавлений повноважень, делегованих йому цією радою.

Висновок. Зміст викладених вище повноважень органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення сектора безпеки і оборони дає підстави стверджувати, що вони можуть бути активними учасниками процесу забезпечення безпеки і оборони України, вони є складовою системи суб'єктів забезпечення національної безпеки країни.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19.06.2003 № 964-IV. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/964-15. (Дата звернення 01.04.2018).

2. Ліпкан В.А. Адміністративно–правове регулювання національної безпеки України: монографія. К.: ТЕКСТ, 2008. 440 с.

3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80. (Дата звернення 01.04.2018).

4. Мамонова В.В. Система місцевого самоврядування / Енцикл. держ. упр.: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. При Президентові України; наук. редкол.: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Т.5 : Терит. упр. / наук. ред. О. Ю. Амосов (співголова), О. С. Ігнатенко та ін. Х.: Магістр, 2011. С. 342 – 344.

5. Сушинський О. І. Місцеве самоврядування в Україні : концептуальні засади статусу та діяльності виконавчих органів. Л. : АФІША, 2003. С. 48–49.

6. Альошина Н. М. Поняття й ознаки територіальної громади. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2011. № 11. С. 173-180.

7. Фролов О. О. Сутність місцевого самоврядування. *Право та інновації.* 2015. №4 (12). С. 164 – 167.

8. Європейська хартія місцевого самоврядування: Міжнародний документ від 15.10.1985. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036. (Дата звернення 01.04.2018).

9. Конституція України: Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України.* 1996. № 30. Ст. 141.

10. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015 року "Про нову редакцію Воєнної доктрини України": Указ Президента України від 24.09.2015. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/555/2015. (Дата звернення 01.04.2018).

11. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року "Про Стратегію національної безпеки України" : Указ Президента України від 26.05.2015. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/287/2015/paran14#n14. (Дата звернення 01.04.2018).

12. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11.07.2001 № 2625-III. *Відомості Верховної Ради України.* 2001. № 48. Ст. 254.

Стаття надійшла до редакціїї 05.04.2018

Сергей Павлович ПОНОМАРЕВ,
кандидат юридических наук, докторант
(Харьковского национального университета внутренних дел)

ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК СУБЪЕКТЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ И ОБОРОНЫ УКРАИНЫ

На сектор безопасности и обороны возлагаются основные функции обеспечения национальной безопасности, защиты государственного суверенитета, территориальной целостности, конституционного строя, общественных ценностей, прав и свобод граждан, законных интересов общества и государства. Среди субъектов сектора безопасности и обороны, таких как Вооруженные Силы Украины, органы исполнительной государственной власти, правоохранительные органы, разведывательные и контрразведывательные органы, подразделения Государственной пограничной службы Украины, Национального антикоррупционного бюро Украины, Государственной службы охраны и других, органы местного самоуправления имеют свои специфические задачи по обеспечению безопасности и обороны, которые заключаются в том, что всей своей деятельностью они способствуют развитию экономики, финансовой системы, культуры, образования, духовности, патриотическому воспитанию населения, что является основой обеспечения национальной безопасности Украины.

Ключевые слова: *органы местного самоуправления, сектор безопасности и обороны, национальная безопасность, полномочия, самоорганизация.*

Serhii P. PONOMAREV,
PhD in Law, postdoctoral student
(Kharkiv National University of Internal Affairs)

LOCAL SELF-GOVERNMENT AGENCIES AS SUBJECTS OF ENSURING SECURITY AND DEFENSE OF UKRAINE

The main functions of ensuring national security, protecting state sovereignty, territorial integrity, the constitutional order, public values, citizens rights and freedoms, the legitimate interests of society and the state are entrusted on the security and defense sector. Local self-government agencies among the subjects of the security and defense sector such as the Armed Forces of Ukraine, executive state authorities, law enforcement agencies, intelligence and counterintelligence agencies, units of the State Border Service of Ukraine, the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, the State Security Service and others, have their own specific security and defense tasks, which consist of the fact that they by all their activities contribute to the development of economic system, financial system, culture, education, spirituality, patriotic education of the population, which is the basis for ensuring national security of Ukraine.

Key words: *local self-government agencies, security and defense sector, national security, authorities, self-organization.*