

УДК 342.25
DOI <https://doi.org/10.32782/pyuv.v4.2024.5>

А. О. Козін
orcid.org/0009-0000-5793-6852
доктор філософії в галузі права,
старший науковий співробітник відділу актуальних питань
філософії права та юридичної лінгвістики
Науково-дослідного інституту публічного права

ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ В ПЕРІОД ВОЄННОГО СТАНУ

Постановка проблеми. Питання організації та здійснення повноважень органами місцевого самоврядування є дослідженим питанням, якому присвячено багато наукових робіт, однак актуальною складовою є його функціонування в умовах воєнного стану у важливій сфері забезпечення безпеки. 24 лютого 2022 року розпочалось повномасштабне вторгнення військ РФ на територію України та поставило чим посилює необхідність забезпечення безпеки громад, їх природних об'єктів та ресурсів.

Таким чином, питання забезпечення безпеки на місцевому рівні набуває все більшої актуальності і сьогодні, потребує дослідження дійсного стану забезпечення органами місцевого самоврядування безпеки, виокремлення проблем та надання пропозицій для удосконалення такого механізму.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням питань здійснення органами місцевого самоврядування повноважень у сфері забезпечення безпеки займалися такі науковці як: Вдовиченко О., Орлов В., Топчій Ю., Ладиченко В., Гулак О., Данилюк Ю. та інші.

Метою наукової статті є дослідження нормативного забезпечення реалізації повноважень у сфері забезпечення безпеки органами місцевого самоврядування, способів реалізації таких функцій, виокремлення проблем у такій діяльності та надання пропозицій до удосконалення визначеного процесу забезпечення безпеки в громадах, зокрема, в умовах воєнного стану.

Виклад основного матеріалу дослідження. Людина, її життя, та зокрема, безпека, є найвищою цінністю гарантованою Конституцією України, а статтею 92 визначено, що виключно законами України визначаються основи забезпечення безпеки. З початком повномасштабного вторгнення на територію України законодавство зазнало змін, тимчасово, на період правового режиму воєнного стану, а переформатування органів місцевого самоврядування у військові адміністрації, дещо посилює значення органів місцевого самоврядування у питанні забезпечення безпеки в межах компетенції [1].

До повномасштабного вторгнення виключну компетенцію сільських, селищних та міських рад як органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення безпеки складали такі повноваження як заслуховування інформації від правоохоронних органів про стан охорони громадської безпеки та результати діяльності на відповідній території; а до делегованих повноважень органів місцевого самоврядування відносилось повноваження щодо вжиття необхідних заходів щодо забезпечення державної і громадської безпеки, врятування життя людей та здійснення контролю за забезпеченням при проведенні масових мирних зібрань громадської безпеки і порядку відповідно до статей 26 та 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Крім цього, власні самоврядні повноваження щодо створення місцевої міліції наявні у статті 38 вищезазначеного Закону, які також, незважаючи на застарілість самої норми, був способом забезпечення на місцевому рівні повноважень щодо охорони правопорядку та забезпечення безпеки [2].

У 2014 році, обравши євроінтеграційний курс та уклавши необхідні міжнародні угоди Україна зобов'язалась створити орган на місцевому рівні на кшталт муніципальної поліції, за результатами чого було розроблено та прийнято Верховною Радою України у першому читанні проект Закону «Про муніципальну варту», цей проект було відкликано у 2019 році [3].

Відповідно до цього проекту Закону муніципальна варта мала розгрузити перенавантажену Національну поліцію України на місцевому рівні та закріпити такий функціонал як охорона громадського порядку та забезпечення муніципальної безпеки. Незважаючи на те, що проект Закону не було прийнято, деякі громади все створити на рівні комунальних підприємств муніципальні вarti, така практика відбулась у містах Київ, Дніпро, Одеса та інших.

Діяльність муніципальної вarti як комунального підприємства передбачає виконання дещо меншої кількості функцій, ніж це передбачалось проектом Закону, зокрема муніципальна варта

не ділить функціонал з Національною поліцією, однак все головну мету – забезпечення безпеки і порядку на рівні міста виконує. Муніципальна варта фінансується за кошти місцевого бюджету, а підзвітна та підконтрольна органу місцевого самоврядування, рішенням якого її було утворено. Наприклад, у місті Києві було утворено комунальну неприбуткову організацію «Муніципальна охорона» [4].

Однак, все ж основні функції для забезпечення охорони правопорядку здійснює Національна поліція України, що була утворена у 2015 році як центральний орган виконавчої влади, що функціонує зокрема, у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку; здійснює взаємодію з громадами та громадськими об'єднаннями на засадах партнерства тощо [5].

Науковцями зазначається, що серед суб'єктів правоохоронної діяльності, що теоретично можуть виконувати функції муніципальної варти відносяться як приватні підприємства; муніципальна варта; муніципальні службовці, які здійснюють правоохоронну діяльність [6, с. 263–264].

У рамках дослідження зарубіжного досвіду функціонування муніципальної варти, науковцями зазначається, що муніципальна варта є складовою органів місцевого самоврядування, наприклад, у Польщі муніципальна варта закріплена спеціальним законом та статутом муніципальної варти. Тож, по такому ж прикладу пропонується прийняти відповідний закон в Україні та утворити муніципальну варту [7, с. 7].

Ми погоджуємось із вищезазначеною думкою, що досвід зарубіжних країн передбачає наявність муніципальної варти, і вона дійсно потрібна в Україні. Однак враховуючи основну підставу самоврядування – прийняття рішень на розсуд громади, – громади, які потребували дійсно муніципальної варти не чекаючи прийняття закону утворили собі такі комунальні установи, тож інші громади теж мають проявити таку ж ініціативу і відсутність закону у такому рішенні не стане перешкодою.

У підтримку вищезазначеній позиції науковці стверджують, що комунальні підприємства на кшталт муніципальної варти, створені органами місцевого самоврядування, є суб'єктами владних повноважень, тож мають функції щодо забезпечення безпеки навіть у разі відсутності спеціального закону про муніципальну варту [8, с. 197].

Науковцями визначено хронологію існування на території громад в Україні муніципальних утворень, що фактично виконували функції муніципальної міліції, адже під час функціонування міліції, до утворення органів Національної поліції України, норма щодо утворення муніципальної міліції діяла і активно використовувалась органами місцевого самоврядування.

Національна поліція своїм утворенням частково ліквідувала потребу у відповідних муніципальних інституціях, однак утворення Національної поліції не стало перешкодою до формування муніципальних неприбуткових установ та організаціях, що були створені з метою забезпечення порядку на території громади [9].

Громадські об'єднання, які почали активно утворюватися у 2015 та 2022 роках у сфері охорони громадського порядку та забезпечення безпеки, ефективні у частині вирішення таких питань місцевого значення як: надання допомоги органам Національної поліції у забезпеченні громадського порядку і громадської безпеки, запобіганні адміністративним і кримінальним правопорушенням; а також у сфері охорони державного кордону (особливо у прикордонних областях України); та у разі виникнення надзвичайних ситуацій.

Права та обов'язки таких об'єднань визначені положеннями Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону», яким, зокрема, визначено, що основними завданнями громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону є, зокрема, забезпечення громадського порядку та безпеки [10].

Варто також зазначити, що місцеві державні адміністрації як органи місцевого самоврядування (адже виступають виконавчими органами рад, крім повноважень, визначених Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» мають повноваження, закріплені Законом України «Про місцеві державні адміністрації»), у сфері забезпечення безпеки мають здійснити заходи щодо охорони громадської безпеки, громадської безпеки і порядку, боротьби зі злочинністю, і крім цього, мають здійснювати фінансування з місцевого бюджету громадських об'єднань у сфері забезпечення громадської безпеки та порядку. На виконання також і цих положень зазначеного Закону органи виконавчої влади утворюють громадські об'єднання, на кшталт, муніципальної варти чи охорони [11].

З дня повномасштабного вторгнення на територію України було прийнято Закон України «Про правовий режим воєнного стану», відповідно до якого на базі існуючих адміністрацій, що відповідно є органами місцевого самоврядування, за рішенням Президента України, утворились військові адміністрації, які перформатували функції колишніх державних адміністрацій, та по суті акцент зробили на повноваження у сфері забезпечення громадського порядку та безпеки на місцях, адже зокрема, зазначеним Законом було визначено можливим посади державних службовців замінити військовослужбовцями військових формувань України

в рамках офіційного відрядження для виконання завдань в інтересах оборони держави та її безпеки; а також закріплено за військовими адміністраціями повноваження з запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян [12].

Наразі, майже у кожному місті України місцеві адміністрації відповідно до указів Президента України реорганізовано у військові адміністрації, в яких призначено начальників, які здійснюють керівництво адміністраціями, затверджують штатний розпис, розпоряджаються місцевим бюджетом в порядку, визначеному чинним законодавством.

Варто наголосити, що не всі міста переформатувались за логікою вищезазначеного Закону, а деякі виконавчі органи так і не отримали правового статусу військової адміністрації, що призвело до невизначеності у діях таких органів місцевого самоврядування.

Висновки. Органи місцевого самоврядування мають всі нормативні підстави до здійснення повноважень, в межах компетенції, у сфері забезпечення правопорядку та безпеки як через структурні підрозділи органів місцевого самоврядування, так і шляхом утворення комунальних, підприємств, установ та організацій, які частково реалізуватимуть такі функції.

На період правового режиму воєнного стану відповідні функції стратегічно здійснюють представницькі органи місцевого самоврядування шляхом прийняття цільових профільних програм тощо; а фактично сфера забезпечення порядку та безпеки покладена на тимчасово діючі військові адміністрації, що були утворені указами Президента України на базі державних адміністрацій.

Посилена на період воєнного стану увага до реалізації повноважень у сфері забезпечення безпеки на місцевому рівні, після припинення діяльності військових адміністрацій, створить невизначеність та непослідовність передання повноважень з військової на місцеву адміністрацію, створить кадровий колапс щодо осіб, посадові повноваження яких можуть бути припинені тощо. Крім цього, період відновлення країни після війни також вимагатиме посилення заходів безпеки, однак військові адміністрації відповідно до профільного Закону припинять своє функціонування, а потреба у муніципальних повноваженнях у сфері забезпечення безпеки залишиться. Відповідні питання посилюють актуальність предмету зазначеної наукової статті та потребують подальших досліджень.

Література

1. Конституція України. Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр#Text>
2. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>
3. Проект Закону Про муніципальну варту. Верховна Рада України: офіційний веб-портал. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55192
4. Муніципальна охорона. Офіційний портал Києва. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55192
5. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>
6. Орлов В. А. Недержавні суб'єкти правоохоронної діяльності: їх правовий статус та роль у забезпеченні правопорядку в Україні. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3759626.
7. Вдовиченко О. М. Організація забезпечення громадського порядку органами місцевого самоврядування в ЄС: вивчення позитивного досвіду. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2018. № 4. Ч. 1. С. 3-7.
8. Топчій Ю. М. Адміністративно-правові аспекти діяльності комунальних охоронних підприємств (муніципальної варті). Дис. д-ра філос. 081 право. Одеса. 2019. 247 с.
9. Ладиченко В.В., Гулак О.В., Данилюк Ю.В. Забезпечення безпеки та правопорядку органами місцевого самоврядування: сучасний стан та шляхи врегулювання. № 4. 2021. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. С. 31-39. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru_2021_4_5.
10. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону: Закон України від 22.06.2000 № 1835-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1835-14#Text>
11. Про місцеві державні адміністрації. Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>
12. Про правовий режим воєнного стану. Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>

Анотація

Козін А. О. Особливості реалізації повноважень органами місцевого самоврядування у сфері забезпечення безпеки в період воєнного стану. – Стаття.

Наукова стаття присвячена питанню здійснення органами місцевого самоврядування повноважень у сфері забезпечення безпеки, зокрема, під час воєнного стану в Україні. У статті досліджено повноваження органів місцевого самоврядування, що закріплені на рівні нормативно-правових актів у сфері забезпечення безпеки. Визначено функціонал органів місцевого самоврядування, а також підприємств, установ та організацій, зокрема, комунальної власності, що в межах компетенції функціонують у сфері забезпечення безпеки. Наведено особливості взаємодії охоронних громадських об'єднань з комунальними підприємствами, установами та організаціями у сфері забезпечення безпеки, структурним підрозділом органу місцевого самоврядування у визначеній сфері та правоохоронними органами України; досліджено особливості нормативного регулювання такої взаємо-

дії. Визначено важливість та необхідність функціонування органів місцевого самоврядування, комунальних підприємств, установ та організацій, а також громадських об'єднань у сфері забезпечення безпеки на благо громади в умовах воєнного стану; визначено, що відповідна сфера функціонування органу місцевого самоврядування в умовах війни є вкрай необхідною та важливою. Проаналізовано думки науковців та експертів у сфері забезпечення безпеки щодо ефективності реалізації відповідних повноважень органом місцевого самоврядування, а також визначено достатність нормативних інструментів, що забезпечують таку діяльність, наведено приклад функціонування органів місцевого самоврядування у цій сфері у столиці України – місті Києві в умовах воєнного стану. Виявлено проблеми забезпечення безпеки громади зі сторони органу місцевого самоврядування, визначено підстави наявності таких проблем та можливі ризики через складену ситуацію. Запропоновано шляхи удосконалення функціонування органу місцевого самоврядування у визначеній сфері, зокрема, в умовах воєнного стану.

Ключові слова: безпека громади, місцеве самоврядування, орган місцевого самоврядування, функціонування місцевого самоврядування у період правового режиму воєнного стану, місцеве самоврядування у сфері забезпечення безпеки.

Summary

Kozin A. O. Features of exercise of authorities by local self-government bodies in the sphere of ensuring security during the period of marital state. – Article.

The scientific article is devoted to the issue of the exercise of powers by local self-government bodies in the field of security, in particular, during martial law in Ukraine. The article examines the powers of local self-government bodies, which are fixed at the level

of normative legal acts in the field of security. The functionality of local self-government bodies, as well as enterprises, institutions and organizations, in particular, communal property, operating within their competence in the field of security is defined. The peculiarities of the interaction of security public associations with communal enterprises, institutions and organizations in the field of security, structural subdivision of the local self-government body in the specified area and law enforcement agencies of Ukraine are given; the peculiarities of regulatory regulation of such interaction are investigated. The importance and necessity of the functioning of local self-government bodies, communal enterprises, institutions and organizations, as well as public associations in the sphere of ensuring security for the benefit of the community in the conditions of martial law were determined; it was determined that the relevant sphere of functioning of the local self-government body in the conditions of war is extremely necessary and important. The opinions of scientists and experts in the field of security are analyzed regarding the effectiveness of the implementation of the relevant powers by the local self-government body, as well as the sufficiency of regulatory tools ensuring such activity is determined, an example of the functioning of local self-government bodies in this field in the capital of Ukraine – the city of Kyiv under martial law conditions is given. The problems of ensuring the security of the community on the part of the local self-government body were identified, the reasons for the existence of such problems and possible risks due to the complex situation were determined. Ways to improve the functioning of the local self-government body in the specified area, in particular, in the conditions of martial law, are proposed.

Key words: community security, local self-government, local self-government body, functioning of local self-government during the legal regime of martial law, local self-government in the field of security.