

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

DOI: 10.34015/2523-4552.2023.2.08

УДК: 342.9

Міненко С. І.,
доктор філософії з менеджменту,
доцент кафедри права та європейської
інтеграції завідувачка відділу
аспірантури та докторантури
Державний біотехнологічний
університет
ORCID ID: 0000-0003-3033-1911

РОЛЬ І МІСЦЕ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В СИСТЕМІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОБОРОНИ УКРАЇНИ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ ВИМІР

У статті проведено аналіз ролі та місця органів місцевого самоврядування в системі правового регулювання територіальної оборони України з адміністративно-правового погляду. Авторка ставить за мету дослідити законодавчі та адміністративні аспекти взаємодії органів місцевого самоврядування з центральними органами державної влади з метою забезпечення ефективності та координації заходів у сфері територіальної оборони. В статті робиться акцент на сучасних викликах, які стоять перед органами місцевого самоврядування в контексті національної безпеки та територіальної стабільності. Зокрема, аналізуються проблеми, пов'язані із забезпеченням ефективного реагування на загрози та виклики сьогодення в частині розв'язання завдань збереження територіальної цілісності та стійкості держави. Стаття висвітлює потребу у подальших дослідженнях та розвитку адміністративно-правового регулювання, яке б враховувало сучасні виклики та забезпечувало високий рівень співпраці між місцевими та центральними органами влади в контексті регулювання територіальної оборони.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, територіальна оборона, правове регулювання, національна безпека, адміністративно-правова діяльність, територіальна стабільність, законодавство.

Визначення проблеми. Забезпечення ефективної територіальної оборони України органами місцевого самоврядування визначається різними чинниками, серед яких правові, організаційні, економічні та політичні аспекти. Однак основним з них, безумовно, є правове регулювання

відповідної діяльності. Включення органів місцевого самоврядування в процес правового регулювання територіальної оборони України полягає насамперед у виконання та опрацюванні цими органами системи правових норм, які визначають і регулюють вплив органів місцевого

самоврядування на відносини у сфері створення умов, засобів і гарантій для ефективного та дієвого здійснення заходів з територіальної оборони України. Саме тому ці аспекти мають бути не тільки відповідним чином досліджені, а і отримати своє належне правове регулювання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідники стверджують, що правове регулювання охоплює різні аспекти суспільного життя, адже воно забезпечує не лише формальну законодавчу структуру, а й змістовне юридичне наповнення ключових і визначальних видів суспільних відносин у різних сферах життєдіяльності людини. Увагу досліджуваній тематиці в працях присвятили зокрема Л. Калгушкін, Ю. М. Кириченко, О. В. Левченко, М. В. Лошицький, В. О. Мороз, О. В. Нестеренко, О. В. Пабат, В. А. Пастушенко, А. М. Подоляка, А. А. Романюк, С. Г. Стеценко, О. П. Угровецький, В. В. Хомутянський, Н. Якимчук, Х. П. Ярмачі та інші.

Мета і завдання дослідження. Метою цього дослідження є розгляд та детальний аналіз ролі та місця органів місцевого самоврядування в системі правового регулювання територіальної оборони України з позицій адміністративно-правового підходу.

Виклад основного матеріалу. Сучасний науковий простір характеризується різноманітністю трактувань та підходів до поняття «правове регулювання». Проте багато з позицій науковців мають спільні аспекти, які дозволяють сформулювати загальне розуміння цієї категорії. Науковці переконують, що правове регулювання охоплює різні аспекти суспільного життя, надаючи основним

та найважливішим видам суспільних відносин у різних сферах людської діяльності не лише формальну законодавчу структуру, але й суттєвий правовий зміст [1].

Так, Р. Я. Демків визначає правове регулювання таким чином: «Це (правове регулювання) представляє собою всі форми впливу правових норм на громадське життя, включаючи видання правових норм, загальноновиховний вплив права, реалізацію правових положень у конкретних діях суб'єктів права, забезпечення виконання цих положень, тобто саме додержання закону, а також все те, що створює базу і передумови для такої поведінки» [2]. Тобто цей автор характеризує вказане явище як засіб впорядкування громадського життя або іншими словами засіб упорядкування соціальних відносин, які є його змістом.

Своєю чергою, Л. О. Макаренко стверджує: "Правове регулювання – це аспект дії права, який визначає спеціально-юридичний вплив правових норм на поведінку їх адресатів, де шляхом правового регулювання формується юридична основа та встановлюються орієнтири для організації діяльності суб'єктів" [3]. Наведена характеристика правового регулювання також визначає його як засіб впливу, але з певним акцентом на те, що об'єктом такого впливу є поведінка суб'єктів соціальних відносин завдяки дії норм права.

Нарешті, як приклад досліджуваного поняття наведемо позицію О. В. Зайчук та Н. М. Оніщенко, які вважають, що правове регулювання являє собою конкретний процес, обумовлений об'єктивними та суб'єктивними чинниками, такими як рівень зрілості та стійкості суспіль-

них відносин, структура суспільства, економічний розвиток, загальний рівень правової культури населення та інші [4]. У цьому визначенні розкривається система чинників, на яких будується і які визначають зміст та характер правового регулювання. За своєю сутністю, як вказують автори, правове регулювання є певним процесом, а саме процесом впливу на виникнення, розвиток та існування суспільних відносин та поведінку їх суб'єктів.

Отже, в сучасній науковій області існує різноманітність підходів до розуміння змісту та особливостей категорії «правове регулювання» (форма впливу, аспект дії права, конкретний процес). Проте практично в усіх цих підходах виявляються спільні аспекти (засіб впливу та впорядкування суспільних відносин та поведінки їх суб'єктів), які дозволяють сформулювати єдине тлумачення даної проблеми у класичному вигляді. Це також має важливе значення у контексті забезпечення територіальної оборони України за участю органів місцевого самоврядування. У контексті забезпечення територіальної оборони України органами місцевого самоврядування правове регулювання можна розуміти як систему правових норм, спрямованих на впорядкування та упорядкування суспільних відносин, пов'язаних зі створенням умов і гарантій для ефективного здійснення соціально та національно важливих заходів з територіальної оборони.

У цьому контексті у наведеній характеристиці основний акцент зроблено на нормативно-правовій складовій. Важливо звернути увагу на те, що ця система охоплює не лише внутрішньодержавні, а й міжна-

родно-правові акти (ст. 9 Конституції України), що також становлять основу функціонування органів місцевого самоврядування при виконанні ними ролі у забезпеченні територіальної оборони України. Але, поза усіляких сумнівів, основою правового регулювання територіальної оборони України органами місцевого самоврядування є Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР.

Згідно зі статтею 7 цього документа, в державі визнається і гарантується місцеве самоврядування. Розділ XI Основного Закону детально описує зміст і суть цієї статті. Згідно з Конституцією, місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста. Вони мають можливість самостійно приймати рішення з питань місцевого значення в межах Конституції та законів України. Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування – сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи (ст. 140 Конституції України) [5]. Таким чином, Конституція визначає основні засади правового статусу, структуру органів місцевого самоврядування, а також їх компетенцію та повноваження, встановлює гарантії (правові, організаційні, економічні) його незалежного та незалежного функціонування.

Навколо цієї правової основи Основного Закону формується система нормативно-правових актів, які конкретизують функції та завдання органів місцевого самоврядування. Закони та нормативно-правові акти, що регулюють діяльність органів

місцевого самоврядування: Конституція України; Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»; Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування»; Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»; Закон України «Про державну службу». Варто також зазначити, що регулювання питань, пов'язаних з територіальною обороною України органами місцевого самоврядування, визначається низкою підзаконних нормативно-правових актів.

З аналізу Конституції України, а також Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» можна зробити висновок, що місцеве самоврядування в Україні ґрунтується на принципах: народовладдя; законності; гласності; колегіальності; забезпечення балансу місцевих і державних інтересів; виборності; правової, організаційної, матеріальної та фінансової самостійності в межах повноважень, визначених законом; підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами, їх органами та посадовими особами; державної підтримки та гарантій місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування [5; 6].

Важливо в контексті нашого дослідження також звернутися до положень Закону України «Про засади національного спротиву» від 16 липня 2021 року № 1702-IX. Цей нормативний акт визначає правові та організаційні засади національного спротиву, основи його підготовки та проведення, а також завдання і повноваження сил безпеки і оборони, інших визначених законом суб'єктів у підготовці та проведенні національного спротиву [7]. Вказаний закон

зокрема передбачає, що цивільна складова територіальної оборони включає державні органи, органи місцевого самоврядування, які залучаються до територіальної оборони (ст. 4 Закону України «Про засади національного спротиву»). Крім того, цей закон визначає статус добровольчих формувань територіальної громади (військове формування, створене на добровільних засадах громадянами України, які проживають на території відповідної територіальної громади, і призначене для участі у підготовці та виконанні завдань територіальної оборони ст. 1 Закону України «Про засади національного спротиву») [7], адже відповідно до його ч. 2 ст. 8 у створенні та організації роботи яких активну участь беруть органи місцевого самоврядування, ця норма визначає, що добровольчі формування територіальних громад утворюються з урахуванням ресурсних та людських можливостей відповідних територіальних громад [7]. Ці норми характеризують органи місцевого самоврядування як важливу складову територіальної оборони.

Відповідно до наведеного, а також беручи до уваги аналіз наукових публікацій та положень наведених вище нормативно-правових актів, до ключових принципів правового регулювання територіальної оборони України, у тому числі за участі органів місцевого самоврядування, можна віднести наступні засади:

1. Принцип територіальності: Здійснення територіальної оборони суворо обмежується межами її зон і районів, які відповідають областям і районам нашої держави. Цей принцип забезпечує обмеження діяльності суб'єктів територіальної оборони в

межах їхньої територіальної юрисдикції з урахуванням їхнього розташування та викликів, які існують на їхній території.

2. Принцип компетенції: Цей принцип обмежує і спрямовує забезпечення територіальної оборони, виходячи з інших чинників. Він передбачає, що завдання забезпечення територіальної оборони виконуються суб'єктами в межах їх компетенції, визначеної законодавством у сфері національного спротиву.

3. Принцип законності: Територіальна оборона забезпечується відповідно до правових процедур, методів, заходів і засобів, які є допустимими для застосування в межах правовідносин у сфері захисту української державності, територіальної цілісності та національного спротиву.

4. Принцип співробітництва та взаємодії: Цей принцип підкреслює важливість взаємодії та співробітництва між усіма суб'єктами, залученими до забезпечення територіальної оборони. Взаємодія між ними сприяє ефективному реагуванню на виклики та загрози в рамках цього стратегічного напрямку.

5. Принцип доцільності. Принцип доцільності у забезпеченні територіальної оборони України визначається як концепція оптимального створення умов і гарантій для реалізації ключових соціальних і національно важливих заходів у цій сфері. Відповідно до цього принципу, мета і завдання інституту територіальної оборони України повинні виконуватися швидко та ефективно, з використанням мінімального (за можливості) обсягу ресурсів.

Важливо зазначити, що система нормативно-правового регулювання

територіальної оборони України органами місцевого самоврядування, яка заснована на вказаних принципах, базується на нормах адміністративного права. Ці норми послідовно визначають правовий статус цих органів, їх повноваження та компетенцію, у тому числі і в контексті забезпечення територіальної оборони. Важливо також вказати на те, що властивості та характерні особливості реалізації норм адміністративного права забезпечують формування відповідних адміністративних процедур, зокрема в частині забезпечення органами місцевого самоврядування територіальної оборони України. Ці норми в межах визначення вказаних процедур закріплюють підстави, адміністративні форми, методи та способи діяльності органів місцевого самоврядування по забезпеченню територіальної оборони України. Але що є найбільш важливим, при побудові територіальної оборони як певної цілісної системи ці норми встановлюють місце та роль органів місцевого самоврядування у цій сфері та визначають напрями та обсяг їх діяльності з досліджуваного забезпечення. Саме тому норми адміністративного права, характеризуючи адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування в системі правового регулювання територіальної оборони України, тим самим визначають їх роль і місце в цій системі.

Висновки. Дослідження ролі та місця органів місцевого самоврядування в системі правового регулювання територіальної оборони, а також нормативно-правової основи його здійснення, вказало на необхідність удосконалення адміністративно-правового виміру цієї сфери

діяльності. Результати аналізу підкреслили, що ефективне забезпечення територіальної оборони України на місцевому рівні значною мірою залежить від розуміння та належного використання органами місцевого самоврядування наданих відповідно до чинного законодавства повноважень, а також їх активності у цьому процесі. Належне правове регулювання є важливим фактором та забезпечення координації та ефективним засобом здійснення заходів територіальної оборони, а також засобом упорядкування відповідних

правовідносин за участі органів місцевого самоврядування. Ця тема раніше не отримувала належної уваги в дослідженнях, і стаття має на меті заповнити цю наукову прогалину. Викладені рекомендації можуть слугувати основою для визначення напрямів подальших науково-практичних досліджень у цій сфері з метою підвищення ефективності діяльності місцевого самоврядування як важливого елементу цивільної складової територіальної оборони в Україні.

Список використаних джерел

1. Ярмачі Х. П. Адміністративно-наглядова діяльність міліції в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2006. 434 с.
2. Демків Р. Я. Закон в системі нормативно-правового регулювання діяльності міліції : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Київ. нац. ун-т внутр. справ. Київ, 2007. 218 с.
3. Макаренко Л. О. Теоретичні закономірності дії правових приписів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Нац. акад. наук України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. Київ, 2004. 191 с.
4. Загальна теорія держави і права (основні поняття, категорії, правові конструкції та наукові концепції) : навч. посіб / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 400 с.
5. Конституція України : Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
6. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. Відомості Верховної Ради України. від 25.06.1997., № 24, стаття 170 (зі змінами).
7. Про основи національного спротиву: Закон України від 16.07.2021 № 1702-ІХ. Відомості Верховної Ради України від 08.10.2021. № 41, стор. 2, стаття 339 (зі змінами).

S. Minenko, *Doctor of Philosophy in Management, Head of the Department of Postgraduate and Doctoral Studies of the State Biotechnological University*
ORCID: 0000-0003-3033-1911

The role and place of local self-government bodies in the system of legal regulation of territorial defense of Ukraine: administrative and legal dimension

The article provides an in-depth analysis of the role and place of local self-government bodies in the system of legal regulation of territorial defense of Ukraine

from an administrative and legal point of view. The author aims to investigate the legislative and administrative aspects of the interaction of local self-government bodies with central state authorities in order to ensure the effectiveness and coordination of measures in the field of territorial defense. The article places special emphasis on modern challenges facing local self-government bodies in the context of national security and territorial stability. In particular, the problems associated with ensuring an effective response to threats and challenges, coordinating actions between different levels of government, and preserving territorial integrity and stability are analyzed. As a result of the conducted research, it is indicated the need to improve the administrative and legal dimension of the role and place of local self-government bodies in the system of legal regulation of territorial defense. Proper legal regulation of this area is an important factor in ensuring the coordination and effectiveness of territorial defense measures. It has been proven that the effective provision of territorial defense largely depends on the understanding and proper use by local self-government bodies of their powers and duties in this process. The article highlights the need for further research and development of legal and administrative regulation that would take into account modern challenges and ensure a high level of cooperation between local and central authorities in the context of territorial defense.

Keywords: *local self-government bodies, territorial defense, legal regulation, national security, administrative and legal activity, territorial stability, legislation.*