

УДК 342.9(477)

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2022.04.37>

ПРО ДЕЯКІ ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ НАСЕЛЕННЯ

Остапенко О.І.,

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративного та інформаційного права
Навчально-наукового інституту права, психології та інноваційної освіти
Національного університету «Львівська політехніка»,
<https://orcid.org/0000-0002-9833-3043>

Баїк О.І.,

доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри цивільного права та процесу
Навчально-наукового інституту права, психології та інноваційної освіти
Національного університету «Львівська політехніка»,
<https://orcid.org/0000-0003-4819-7722>

Остапенко О.І., Баїк О.І. Про деякі теоретичні аспекти діяльності органів місцевого самоврядування щодо забезпечення безпеки населення.

У статті розглянуто теоретичні аспекти діяльності органів місцевого самоврядування, що характеризують особливості та умови реалізації на практиці форм, функцій, методів та інших засобів і способів, за допомогою яких здійснюється управління процесами забезпечення безпеки населення. Проаналізовано пріоритетні завдання і заходи забезпечення безпеки, пов'язаної з діяльністю місцевих органів виконавчої влади.

Зауважено, що на виконання функцій щодо забезпечення безпеки населення місцевими органами виконавчої влади впливають форми їх діяльності, які закріплено у нормативно-правових актах. Це пов'язано з різноманітними за змістом напрямками діяльності виконавчої влади. Форми діяльності органів виконавчої влади за своїм призначенням мають організаційне, владне офіційне правове закріплення у відповідних нормативно-правових актах, що встановлюють компетенцію конкретного органу виконавчої влади. Проаналізовано національне законодавство України, що регламентує суспільні відносини у сфері безпеки населення органами виконавчої влади на загальнодержавному і місцевому рівнях.

У висновках запропоновано низку підходів, спрямованих на покращення діяльності органів місцевого самоврядування щодо забезпечення безпеки населення. Зокрема, важливим елементом діяльності місцевих органів виконавчої влади у сфері забезпечення безпеки населення є її нормативно-правове регулювання, призначення якого повинно охоплювати широкий «безпечний простір» відносин, на які поширюються повно-

важення органів виконавчої влади. До того ж, лінгвістично-правові підходи у поясненні змісту термінів, які характеризують діяльність місцевих органів виконавчої влади у сфері безпеки населення, позитивно впливають на практичну реалізацію заходів, спрямованих на забезпечення безпеки населення. Зазначено, що адміністративно-юрисдикційна діяльність органів виконавчої влади має досить широке закріплення в адміністративному законодавстві України, однак вона залишається «радянською» за змістом, що є перешкодою для правового впливу на регулювання відносин у сфері безпеки, які за своїм політичним, соціальним, економічним, ідеологічним змістом мають інше наповнення.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, адміністративне законодавство, безпека населення, органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування.

Ostapenko O.I., Baik O.I. On some theoretical aspects of the activities of local self-government bodies in ensuring the safety of the population.

The article examines the theoretical aspects of the activities of local self-government bodies, which characterize the features and conditions for the practical implementation of forms, functions, methods, and other means and methods by which the processes of ensuring the safety of the population are managed. Priority tasks and measures to ensure security related to the activities of local executive bodies were analyzed.

It was noted that the performance of functions related to ensuring the safety of the population by local executive bodies is influenced by the forms of their activity, which are fixed in normative legal acts.

This is due to the diverse content of the executive branch's activities. The forms of activity of the executive power bodies, according to their purpose, have an organizational, authoritative, official legal consolidation in the relevant normative legal acts, which establish the competence of a specific executive power body. The national legislation of Ukraine, which regulates social relations in the sphere of public security by executive power bodies at the national and local levels, is analyzed.

The conclusions suggest a number of approaches aimed at improving the activities of local self-government bodies to ensure public safety. In particular, an important element of the activity of local executive bodies in the sphere of ensuring public safety is its normative legal regulation, the purpose of which should cover a wide «safe space» of relations to which the powers of executive bodies extend. In addition, linguistic and legal approaches in explaining the meaning of terms that characterize the activities of local executive bodies in the field of public safety have a positive effect on the practical implementation of measures aimed at ensuring public safety. It is noted that the administrative-jurisdictional activity of the executive authorities has a fairly broad entrenchment in the administrative legislation of Ukraine, but it remains «soviet» in content, which is an obstacle to legal influence on the regulation of relations in the security sphere, which by its political, social, economic, ideological content has a different content.

Key words: administrative responsibility, administrative legislation, public safety, executive power bodies, local self-government bodies.

Постановка проблеми. Розвиток українського суспільства залежить від забезпечення безпеки конкретних громадян, які є членами суспільства, з урахуванням їхніх потреб та інтересів. Це означає, що наявна у державі система безпеки населення повинна бути спрямована на вирішення наступних завдань: 1) забезпечення безпеки конкретної особи з метою усунення та ліквідації загроз і ризиків, спрямованих проти неї; 2) безпека є одним із основних способів реалізації особою своїх законних прав, свобод та інтересів, які можуть бути об'єктом протиправного посягання зі сторони інших суб'єктів суспільних відносин; 3) забезпечення безпеки створює реальні можливості для подальшого розвитку природного і техногенного середовища у якому проживає людина.

Вирішення цих завдань є однією з основних функцій сучасної української держави, яка взяла на себе відповідальність за реалізацію інтересів громадян, виступаючи при цьому гарантом їх безпеки. Варто зазначити, що діяльність держави щодо забезпечення безпеки громадян повинна передбачати державну політику у сфері безпеки, яка за своїм змістом і напрямами відповідає соці-

альним, економічним та іншим інтересам й потребам громадян.

Основою пояснення забезпечення безпеки місцевими органами виконавчої влади є визначення безпеки національної, яка означає систему державних заходів, спрямованих на захист національних інтересів та гарантування безпеки особи, суспільства, держави від зовнішніх і внутрішніх загроз у всіх сферах життєдіяльності [1, с. 53]. Методи і засоби вирішення завдань щодо забезпечення безпеки громадян свідчать про об'єктивний характер і взаємозв'язок між принципами і нормами Конституції України, які є основою для реалізації інтересів громадян органами публічного управління.

Термін «безпека» містить у собі ознаки, що характеризують відсутність страху, невпевненості у конкретної особи, колективу, суспільства та держави, а також свідоме розуміння захищеності від внутрішніх і зовнішніх загроз та ризиків. Стан захищеності реалізується через систему суспільних відносин, врегульованих нормами права, реалізація яких покладена на органи місцевого самоврядування [2, с. 35].

Безпека свідчить про відсутність ризиків і загроз як для окремої людини, так і для суспільства загалом. Захищеність матеріальних об'єктів і предметів передбачає їх широкий спектр, щодо якого вчиняються заходи безпеки політичного, економічного, правового та іншого змісту.

Дотримання належних умов діяльності місцевих органів виконавчої влади не може бути «універсальним». Варто враховувати економічні, етнічні, демографічні, територіальні та інші особливості, що впливають на забезпечення безпеки, у яких функціонують місцеві органи виконавчої влади.

Стан опрацювання цієї проблематики. Теоретичні напрацювання науковців та аналіз чинного законодавства, що регулює суспільні відносини у сфері безпеки населення на місцевому рівні, свідчать про актуальність розгляду взаємопов'язаних між собою форм, функцій, методів та інших засобів і способів у сфері публічного управління, які спрямовані на забезпечення безпеки населення. Підґрунтям для підготовки цієї статті стали положення національного законодавства України, теоретичні напрацювання науковців і практиків: В. Авер'янова, К. Афанасьєва, Ю. Битяка, М. Коваліва, Т. Коломоєць, В. Колпакова та інших, які з сучасних позицій оцінили роль та значення забезпечення безпеки населення органами виконавчої влади і місцевого самоврядування.

Мета статті. Визначити і проаналізувати теоретичні аспекти діяльності органів місцевого самоврядування щодо забезпечення безпеки населення. Охарактеризувати вплив теоретичних положень, пов'язаних із забезпеченням безпеки населення, на практичну діяльність органів міс-

цевого самоврядування у цій сфері суспільних відносин.

Виклад основного матеріалу. Державна влада є одним із правових інститутів, за допомогою якого здійснюється управління державою та суспільством. Варто зауважити, що конституційний поділ влади на законодавчу, виконавчу та судову відповідає загальновідомій теорії поділу влади. Так, український народ є джерелом суверенітету, і, разом з тим, йому належить повнота влади. Водночас народ делегує свою владу державі, яка має ознаки могутньої соціальної організації, що використовує свої повноваження в інтересах всього суспільства.

Одним із напрямів державної регіональної політики України у сфері безпеки є створення та підтримання повноцінного життєвого середовища, підвищення якості життя людей (ст. 6 Закону України «Про засади державної регіональної політики») [3].

Серед основних принципів зовнішньої і внутрішньої політики України щодо забезпечення безпеки є «утримання від загрози силою або її застосування проти територіальної цілісності або політичної незалежності будь-якої іноземної держави» (ст. 2 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики») [4].

Заходами безпеки в діяльності органів місцевого самоврядування є обмеження прав територіальних громад на місцеве самоврядування при введенні умов воєнного чи надзвичайного стану (ст. 21 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») [5].

Виконавчу владу варто розуміти в політично-му і юридичному аспектах. Перший – свідчить про наявність комплексу політико-правових явищ, що пов'язані з діяльністю структурних утворень виконавчої влади, з позначенням їх компетенції, а також посадових осіб, що забезпечують і реалізують функції виконавчої влади. Юридичний аспект характеристики виконавчої влади варто розуміти як право і можливість влади за допомогою владних суб'єктів керувати соціальними процесами, підпорядковувати своїй волі діяльність інших суб'єктів шляхом правотворчої і правозастосовної діяльності. Головними цілями виконавчої влади є: 1) забезпечення соціального добробуту, безпеки населення країни; 2) створення умов для соціально-економічного розвитку держави і суспільства; 3) створення умов для реалізації громадянами держави своїх прав, свобод і законних інтересів.

До пріоритетних завдань і заходів забезпечення безпеки, пов'язаної з діяльністю місцевих органів виконавчої влади, належать: – розмежування повноважень між місцевими органами виконавчої влади і виконавчими органами рад та відповідними органами об'єднаних територіальних громад, з метою ефективної реалізації заходів безпеки на-

селення; – створення механізму оцінки ефективності управління місцевими органами виконавчої влади у сфері забезпечення безпеки населення та визначення відповідальності посадових осіб цих органів; – поширення участі громадськості у контролі за реалізацією заходів забезпечення безпеки в діяльності місцевих органів виконавчої влади в межах, передбачених законодавством України; – забезпечення позитивної мотивації посадових осіб місцевих органів виконавчої влади щодо реалізації заходів безпеки, з метою покращення їх практичної діяльності.

На виконання функцій щодо забезпечення безпеки населення місцевими органами виконавчої влади впливають форми їх діяльності, які закріплено у нормативно-правових актах. Це пов'язано з різноманітними за змістом напрямками діяльності виконавчої влади. Форми діяльності органів виконавчої влади за своїм призначенням мають організаційне, владне офіційне правове закріплення у відповідних правових актах, що встановлюють компетенцію конкретного органу виконавчої влади.

Термін «форма» (лат. forma – форма, вигляд), як філософська категорія, означає спосіб існування, внутрішню організацію і зв'язок елементів предмета, що становлять його основу. Крім того, форма має діалектичний зв'язок зі змістом [6, с. 643]. Водночас термін «форма» означає спосіб організації влади, її структуру, правовий статус, а також встановлений порядок взаємовідносин між суб'єктами управління [7, с. 742].

На позначення форми діяльності місцевих органів виконавчої влади у сфері забезпечення безпеки населення впливають наслідки діяльності, які за своїми результатами можуть бути правомірними і неправомірними. Це означає, що, залежно від наслідків діяльності органів виконавчої влади, їх форми умовно поділяють на правові і не правові. Правовими формами діяльності місцевих органів виконавчої влади стосовно забезпечення безпеки населення варто вважати дії виконавчої влади шляхом видання нормативно-правових актів, реалізація яких має правові наслідки. До прикладу, відповідно до ст. 6 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) органи виконавчої влади розробляють і здійснюють заходи, спрямовані на запобігання адміністративним правопорушенням, виявлення й усунення причин та умов, які сприяють їх вчиненню [8].

Шляхом видання нормативно-правових актів юридично забезпечується організаційна діяльність місцевих органів виконавчої влади у сфері безпеки населення, а також реалізуються державно-владні повноваження, спрямовані на виконання функцій, пов'язаних із забезпеченням безпеки населення на відповідній території. До правових форм діяльності належать адміністративні договори, що мають поширення і застосування

при вирішенні завдань соціально-економічного змісту [9].

Неправовими формами діяльності місцевих органів виконавчої влади у забезпеченні безпеки населення варто вважати відсутність правових наслідків незалежно від встановлення, зміни або припинення дії правових норм, а також правових відносин. Неправові форми діяльності органів виконавчої влади у сфері забезпечення безпеки населення можуть бути передумовою для настання правових наслідків як правомірних, так і неправомірних. Отже, наявність правової і неправової форм діяльності місцевих органів виконавчої влади у сфері забезпечення безпеки населення свідчить про широкі можливості їх використання для регулювання відносин, пов'язаних із життєдіяльністю об'єктів управління на певній території.

Варто зазначити, що системний та функціональний поділ виконавчої влади є умовним, він не має протиріч, а лише свідчить про об'єктивний характер і взаємозв'язок між вказаними елементами виконавчої влади.

Загальний характер функцій місцевих органів виконавчої влади передбачає наявність типових за змістом і призначенням стійких взаємозв'язків між органами виконавчої влади різного рівня, а також об'єктами управлінського впливу на місцях, призначенням яких є забезпечення безпеки населення. Конкретизація функцій залежить від внутрішньої структури і підрозділів місцевих органів виконавчої влади, діяльність яких має певну специфіку (особливості): економічні, територіальні, природні, демографічні тощо.

Реалізація функцій місцевими органами виконавчої влади у сфері забезпечення безпеки населення, певною мірою, залежить від використання методів управлінського та іншого спрямування. Загальне поняття терміна «метод» означає різновиди способів пізнання явищ природи та суспільного життя, що пов'язані з досягненням певної мети [2, с. 370]. Використання того чи іншого методу пізнання свідчить про взаємозв'язок між способами і засобами їх реалізації під час діяльності суб'єктів, спрямованої на досягнення певних цілей та вирішення завдань [10, с. 328–329].

Визначення методів діяльності місцевих органів виконавчої влади, що пов'язані з забезпеченням безпеки населення, містить у собі сукупність способів і засобів правового регулятивного впливу на відносини між суб'єктами і об'єктами управління у сфері безпеки. Варто зазначити, що методи діяльності місцевих органів виконавчої влади у сфері забезпечення безпеки населення класифікують: 1) за формою правових приписів (імперативні, диспозитивні); 2) за способом впливу на поведінку об'єктів, що входять до сфери діяльності місцевих органів виконавчої влади (зобов'язуючі, уповноважуючі, заохочувальні, забороняючі); 3) за формою вираження (адміністра-

тивно-правові, адміністративно-організаційні); 4) за формою приписів (імперативні, поручальні, рекомендаційні); 5) за юридичними властивостями (нормативні, індивідуальні); 6) за способом впливу (переконання, примус).

Використання цих методів управління у сфері забезпечення безпеки населення місцевими органами виконавчої влади залежить від об'єктивного і суб'єктивного впливу факторів, умов і причин на суспільні відносини, які потребують захисту зі сторони місцевих органів виконавчої влади. Умовно методи управління діяльністю місцевих органів виконавчої влади у сфері безпеки населення поділяються на: методи пізнання явищ, що пов'язані з безпекою населення (загальні, загальнонаукові, окремі наукові); методи впливу на забезпечення безпеки населення (спеціальні, економічні, організаційно-розпорядчі, соціально-психологічні); переконання, примус (дисциплінарний, адміністративний). Методи пізнання в діяльності місцевих органів виконавчої влади ґрунтуються на філософських, правових засадах розуміння і доцільності застосування наявної сукупності прийомів, операцій і процедур підготовки і прийняття рішень та контролю за їх організацією, забезпеченням і виконанням у сфері забезпечення безпеки населення в межах повноважень місцевого органу виконавчої влади.

Застосування методів впливу у забезпеченні безпеки населення місцевими органами виконавчої влади залежить від цілей, завдань та повноважень місцевої виконавчої влади та передбачає їх підготовку, прийняття, організацію і контроль за виконанням позначених завдань. Кожен із запропонованих методів впливу на процес управління суб'єктом виконавчої влади розрізняють: 1) за характером загального і прямого (непрямого) впливу на виконавців; 2) за масштабом застосування методів суб'єктами місцевих органів виконавчої влади управлінський вплив може бути повним, вибіркоким, залежно від об'єкта адміністративно-правового регулювання і завдань, які вирішує місцевий орган виконавчої влади [10, с. 194–198]. Варто зазначити, що використання наявних у науці методів управління, як у повному, так і вибіркокому обсязі, має різне за змістом спрямування, на яке впливають об'єктивні та суб'єктивні умови, фактори і причини діяльності місцевих органів виконавчої влади.

Співвідношення між повноваженнями виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, зобов'язаних здійснювати заходи щодо забезпечення безпеки населення, пов'язано з їхньою діяльністю, що закріплена у главі 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» і не стала об'єктом адміністративно-правового захисту, передбаченого нормами КУпАП. Це не означає, що сфера суспільних відносин людської життєдіяльності, закріплена у цьому Законі, повинна

бути позначена у нормах, що передбачають адміністративну відповідальність за їх порушення. У загальному контексті мова повинна йти про забезпечення органами місцевого самоврядування безпеки для населення з додержанням їх прав, свобод і законних інтересів.

Варто звернути увагу на нормативно-правове закріплення «паралельної» підвідомчості розгляду адміністративних правопорушень, що віднесені до підвідомчості виконавчих органів сільських, селищних, міських рад. Особливо це стосується діяльності адміністративних комісій при виконавчих органах міських рад (ст. 218 КУпАП). Сьогодні діяльність адміністративних комісій у більшості випадків має формальний характер. Профілактичний вплив, спрямований на забезпечення безпеки від правопорушень, є незначним, що спонукає до пошуку нових за змістом форм і методів забезпечення безпеки населення на місцевому рівні.

Висновки. Сьогодні теоретичні аспекти діяльності органів місцевого самоврядування досить широко висвітлені у науковій літературі. Водночас діяльність органів місцевого самоврядування щодо забезпечення безпеки населення має відповідну специфіку, що, своєю чергою, вимагає змістовнішого пояснення теоретичних положень цієї проблеми та висвітлення авторської позиції. Отже: 1) важливим елементом діяльності місцевих органів виконавчої влади у сфері забезпечення безпеки населення є її нормативно-правове регулювання, призначення якого повинно охоплювати широкий «безпечний простір» відносин, на які поширюються повноваження органів виконавчої влади; 2) лінгвістично-правові підходи у поясненні змісту термінів, які характеризують діяльність місцевих органів виконавчої влади у сфері безпеки населення – «безпека», «форма», «функція», «методи», – позитивно впливають на практичну реалізацію заходів, спрямованих на забезпечення безпеки населення; 3) адміністративно-юрисдикційна діяльність органів виконавчої влади має досить широке закріплення в адміністративному законодавстві України, але, разом з тим, вона залишається «радянською» за змістом, що є пе-

репоною для правового впливу на регулювання відносин у сфері безпеки, які за своїм політичним, соціальним, економічним, ідеологічним змістом мають інше наповнення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. 2-ге вид., переробл. і доповн. Київ: Вид-во «Юридична думка», 2012. 1020 с.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / укл. О. Єрошенко. Донецьк: ТОВ «Глорія-Трейд», 2012. 864 с.
3. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 р. № 156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19/ed20220727#Text>.
4. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 01.07.2010 р. № 2411-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17#Text>.
5. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». Суми: ТОВ ВВП «НОТІС», 2021. 100 с.
6. Український радянський енциклопедичний словник. В трьох томах: Т. 3 (ПОЛЮС-Б). Київ: Акад. наук Української РСР, Головна ред. Укр. радян. енцикл. АН УРСР, 1968. 854 с.
7. Большой юридический словарь / под ред. А.Я. Сухарева, В.Д. Зорькина, В.Е. Крутских. М.: ИНФРА-М, 1999. 790 с.
8. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1084 р. № 8073-Харків. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>.
9. Афанасьев К.К. Административные договоры и реалії та перспективи: монографія / МВС України, Луган.акад.внутр.справ ім. 10-річчя незалежності України; Наук. ред. канд. юрид. наук. проф. Ю.П. Битяк. Луганськ: РВВ ЛАВС, 2004. 320 с.
10. Адміністративне право: навч. посібник / О.І. Остапенко, З.Р. Кісіль, М.В. Ковалів, Р.В. Кісіль. Київ: Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. 536 с.