

Ігор Васильович РОМАНСЬКИЙ*(Харківський національний університет внутрішніх справ, м. Харків, Україна)***ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОБОРОНИ
УКРАЇНИ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА МІСЦЕ У НЬОМУ
АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА**

У статті виокремлено перелік ключових нормативно-правових актів, норми яких спрямовані на правове регулювання забезпечення територіальної оборони України органами місцевого самоврядування. Визначено місце та значення адміністративного законодавства в системі правових засад забезпечення територіальної оборони органами місцевого самоврядування в Україні. Акцентовано увагу на тому, що правове регулювання забезпечення територіальної оборони України органами місцевого самоврядування – це здійснюваний за допомогою норм права регулюючий та упорядковуючий вплив на суспільні відносини, які виникають у сфері формування умов та гарантій для найбільш ефективної та повної реалізації суспільно та національно важливих заходів із територіальної оборони України.

З'ясовано, що правове регулювання забезпечення територіальної оборони України органами місцевого самоврядування складається із великої групи нормативно-правових актів, які включають в себе Конституцію України, а також міжнародні, законодавчі та підзаконні нормативні документи. Підкреслено, що нормативно-правові акти, норми яких спрямовані на регулювання суспільних відносин у досліджуваній сфері, найбільш доцільно поділити на: а) загальні, що визначають статус, повноваження та функції місцевого самоврядування, порядок та особливості функціонування його складових, тощо; б) спеціальні нормативні акти, в яких розкривається зміст діяльності та повноваження безпосередньо за напрямом забезпечення територіальної оборони.

Зауважено, що в системі регулювання забезпечення територіальної оборони України органами місцевого самоврядування ключове місце відводиться нормам адміністративної галузі права, адже саме за їх допомогою: а) визначається правовий статус органів місцевого самоврядування взагалі, та в контексті здійснення територіальної оборони, зокрема; б) розкриваються адміністративні процедури забезпечення територіальної оборони України органами місцевого самоврядування; в) закріплюються адміністративні форми та методи здійснення відповідної діяльності; г) встановлюються межі та напрямки досліджуваного забезпечення.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, забезпечення, територіальна оборона, адміністративне законодавство.

Постановка проблеми. Ефективне забезпечення територіальної оборони України органами місцевого самоврядування залежить від багатьох чинників: правового, організаційного, економічного, політичного характеру, тощо. Втім, безумовно, одним із ключових факторів є якісне та ефективне нормативно-правове регулювання відповідної діяльності. Правове регулювання забезпечення територіальної оборони України органами місцевого самоврядування – це здійснюваний за допомогою норм права регулюючий та упорядковуючий вплив на суспільні відносини, які виникають у сфері формування умов та гарантій для найбільш ефективної та повної реалізації суспільно та національно важливих заходів із територіальної оборони України.

Правовим засадам забезпечення сектору безпеки та оборони України приділяли увагу такі науковці, як: В.О. Антонов, П.П. Богуцький, В.О. Демиденко, О.П. Дзьобань, І.І. Качан, О.В. Кривенко, П.М. Крикун, В.І. Павленко, В.Й. Пашинський, М.М. Прохоронко, Г.П. Ситник, І.М. Шопіна та багато інших. Зазначені дослідники неодноразово оцінювали та окреслювали особливості правового регулювання оборони нашої держави та пов'язаних із цим організаційно-управлінських процесів. Втім, незважаючи на чималу кількість наукових розробок, в правовій літературі досі не вироблено ґрунтовного підходу щодо питання правового регулювання забезпечення територіальної оборони України органами місцевого самоврядування та місця у ньому адміністративного законодавства.

Мета статті полягає у тому, щоб здійснити аналіз правового регулювання забезпечення територіальної оборони України органами місцевого самоврядування та встановити місце у ньому норм адміністративного законодавства. Враховуючи сформульовану мету, завданнями наукової статті є: окреслити перелік міжнародних та національних нормативно-правових актів, положеннями яких регламентовано суспільно-правові відносини в сфері забезпечення територіальної оборони органами місцевого самоврядування; визначити місце та значення адміністративного законодавства в системі зазначених правових засад.

Наукова новизна статті полягає в тому, що в ній дістав подальшого розвитку аналіз система правового регулювання забезпечення територіальної оборони України органами місцевого самоврядування та опрацьовано місце в ньому норм адміністративного законодавства.

Виклад основного матеріалу. Найпершим документом, що лежить в основі правового регулювання забезпечення територіальної оборони України органами місцевого самоврядування, - є Конституція України, стаття 7 якої закріплює, що в нашій державі визнається і гарантується місцеве самоврядування. Більш детально значення та сутність даної статті розкрито у Розділі XI Основного закону. Відповідно до його положень, місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи

добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста - самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і 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. Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради. Питання організації управління районами в містах належить до компетенції міських рад. Сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна. До складу ради відповідного рівня входять депутати, які обираються жителями села, селища, міста, району, області на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Крім того, територіальні громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права обирають шляхом таємного голосування відповідно сільського, селищного, міського голову. Органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території. Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад¹.

Таким чином, Конституція проголошує основи правового статусу, структури, компетенції місцевого самоврядування, а також визначає гарантії його діяльності. Саме навколо цього Основного Закону вибудовується система нормативних актів, які конкретизують зміст діяльності органів місцевого самоврядування, в тому числі й в контексті територіальної оборони.

Необхідно підкреслити, що місцеве самоврядування відомо не тільки на території нашої держави. Різноманітні моделі його організації мають глибокі історичні витоки на території багатьох країн Сходу та Заходу. Через це, крім Конституції, глобальні стандарти роботи органів місцевого самоврядування визначено на міжнародному рівні, наприклад, в Європейській хартії місцевого самоврядування від 15.10.1985.

Зазначеним документом окреслено ключові моменти того, яким саме чином має виглядати система правового регулювання роботи вказаних органів, а також їх інші юридичні властивості. Так, Хартія проголошує, що місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління

¹ Конституція України : Закон України від 28.06.1996 №254к/96-ВР. *Офіційний вісник України*. 2010. № 72/1. Ст. 2598.

суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення. Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Головні повноваження і функції органів місцевого самоврядування визначаються конституцією або законом¹. Отже, важливість Хартії полягає в тому, що її положення націлені на закріплення ключових вимог до правового статусу місцевого самоврядування з огляду на міжнародний досвід та найкращі практики. На сьогоднішній день положення документу ратифіковані Законом України від 15.07.1997 №452/97-ВР, тому вони є невід'ємною частиною правової системи та механізму правового регулювання забезпечення територіальної оборони України органами місцевого самоврядування².

На основі Конституції та Хартії розроблено та прийнято Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», який визначає систему та гарантії його роботи, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування³. Крім визначення сутності місцевого самоврядування, Закон надає дефініцію територіальної громади, згідно до якої це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, селищ, міст, що мають єдиний адміністративний центр⁴. Відповідно до статті 3 та 4 вказаного Закону, громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад. Будь-які обмеження права громадян України на участь у місцевому самоврядуванні залежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території, за мовними чи іншими ознаками забороняються. 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 їх органів та посадових осіб; державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування⁵.

¹ Європейська хартія місцевого самоврядування : Міжнародний документ, Хартія від 15.10.1985. *Офіційний вісник України*. 2015. №24. Ст. 450.

² Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування : Закон України від 15.07.1997 №452/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. №8. Ст. 249.

³ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 №280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

⁴ Там само.

⁵ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 №280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170

Звернутись також варто до положень Закону України «Про основи національного спротиву», що визначає правові та організаційні засади національного спротиву, основи його підготовки та ведення, завдання і повноваження сил безпеки та сил оборони та інших визначених законодавством суб'єктів з питань підготовки і ведення національного спротиву. Даний нормативний акт закріплює правовий статус органів місцевого самоврядування, як суб'єктів територіальної оборони та окреслює їх повноваження в даній сфері¹. Крім того, Закон визначає статус добровольчих формувань територіальної громади у створенні та організації роботи яких органи місцевого самоврядування приймають безпосередню участь. Згідно із статтею 1 документу, це воєнізований підрозділ, сформований на добровільній основі з громадян України, які проживають у межах території відповідної територіальної громади, який призначений для участі у підготовці та виконанні завдань територіальної оборони².

Значне коло питань забезпечення територіальної оборони України органами місцевого самоврядування регламентовано підзаконними документами. Наприклад, Постанова КМУ «Про затвердження Порядку організації, забезпечення та проведення підготовки добровольчих формувань територіальних громад до виконання завдань територіальної оборони» від 29.12.2021 №1447 визначає аспекти діяльності органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення діяльності добровольчих формувань територіальної оборони. Згідно до пункту 1 Порядку організація підготовки добровольчих формувань територіальних громад до виконання завдань територіальної оборони здійснюється шляхом проведення суб'єктами підготовки заходів, спрямованих на планове, систематичне і всебічне навчання та виховання добровольців, забезпечення злагоджених дій добровольчих формувань під час виконання завдань територіальної оборони та окремих завдань руху опору. Визначено, що суб'єктами підготовки є Міноборони, інші центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації (відповідні військово-цивільні або військові адміністрації у разі їх утворення), обласні та районні ради, сільські, селищні та міські ради, Генеральний штаб Збройних Сил, Командування Сил територіальної оборони Збройних Сил, регіональний орган військового управління Сил територіальної оборони Збройних Сил, інші органи військового управління Збройних Сил. В подальших положеннях Порядку конкретизовано, за рахунок яких саме дій органи місцевого самоврядування приймають участь в організації, забезпеченні та проведенні підготовки добровольчих формувань територіальних громад до виконання завдань територіальної оборони³.

¹ Про основи національного спротиву : Закон України від 16.07.2021 №1702-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2021. № 41. Ст. 339

² Там само.

³ Про затвердження Порядку організації, забезпечення та проведення підготовки добровольчих формувань територіальних громад до виконання завдань територіальної оборони : Постанова, Порядок від 29.12.2021 № 1447. *Офіційний вісник України*. 2022. № 10. Ст. 515

В цьому ж контексті варто звернутись до Постанови КМУ «Про затвердження Положення про добровольчі формування територіальних громад» від 29.12.2021 №1449. Підзаконний документ розкриває деталі правового статусу вказаних формувань. Окрім того, Положення встановлює роль та функції органів місцевого самоврядування у порядку створення добровольчих формувань територіальних громад¹.

Окрему групу підзаконних засад правового регулювання забезпечення територіальної оборони України складають документи прийняті безпосередньо органами місцевого самоврядування на виконання вимог законодавства в означеній сфері. Наприклад, Рішенням №14 сесії Харківської міської ради від 25.01.2023 №323/23 затверджено Програму економічного та соціального розвитку міста Харкова на 2023 рік. Частину 2.7 Програми присвячено захисту прав і свобод громадян, зміцненню законності та правопорядку, сприянню організації територіальної оборони. В рамках третього питання головними цілями визначено: координація зусиль Харківської міської ради, органів військового управління в забезпеченні ефективної реалізації державної політики у сфері обороноздатності держави в частині організації територіальної оборони міста; комплексне вивчення і розв'язання проблем, пов'язаних із здійсненням заходів територіальної оборони; матеріально-технічне забезпечення заходів національного спротиву місцевого значення; військово-патріотичне виховання населення, прищеплення почуття особистої відповідальності за захист Батьківщини².

Схожий документ прийнято Дніпровською міською радою, яка своїм рішенням від 23.02.2022 № 28/16 затвердила Програму сприяння територіальній обороні міста Дніпра на 2022-2026 роки. Метою Програми визначено сприяння обороні України шляхом максимально широкого залучення мешканців міста Дніпра до дій, спрямованих на забезпечення воєнної безпеки, суверенітету і територіальної цілісності держави, а також формування у громадян патріотичної свідомості та стійкої мотивації, набуття ними знань та практичних умінь, необхідних для захисту України³.

Висновки. Таким чином, правове регулювання забезпечення територіальної оборони України органами місцевого самоврядування складається із великої групи нормативно-правових актів, які включають в себе Конституцію України, а також міжнародні, законодавчі та підзаконні нормативні документи. На наше переконання, нормативно-правові акти, норми яких спрямовані на регулювання суспільних відносин у

¹ Про затвердження Положення про добровольчі формування територіальних громад : Постанова, Положення від 29.12.2021 №1449. *Офіційний вісник України*. 2022. № 10. Ст. 47. Ст. 517

² Програма економічного та соціального розвитку м. Харкова на 2023 рік : Рішення Харківської міської ради від 25.01.2023 №323/23. Офіційний сайт Харківської міської ради, міського голови, виконавчого комітету. URL: <https://www.city.kharkiv.ua>.

³ Програма сприяння територіальній обороні міста Дніпра на 2022-2026 роки : Рішення від 23.02.2022 № 28/16. Офіційний веб-сайт Дніпровської міської ради. URL: <https://dniprorada.gov.ua/uk/Widgets/GetWidgetContent?url=/WebSolution2/wsGetTextPublicDocument?pid=580372&name=28/16>

досліджуваній сфері, найбільш доцільно поділити на: а) загальні, що визначають статус, повноваження та функції місцевого самоврядування, порядок та особливості функціонування його складових, тощо; б) спеціальні нормативні акти, в яких розкривається зміст діяльності та повноваження безпосередньо за напрямом забезпечення територіальної оборони.

Окрім того, у підсумку необхідно зауважити, що в системі регулювання забезпечення територіальної оборони України органами місцевого самоврядування ключове місце відводиться нормам адміністративної галузі права, адже саме за їх допомогою: а) визначається правовий статус органів місцевого самоврядування взагалі, та в контексті здійснення територіальної оборони, зокрема; б) розкриваються адміністративні процедури забезпечення територіальної оборони України органами місцевого самоврядування; в) закріплюються адміністративні форми та методи здійснення відповідної діяльності; г) встановлюються межі та напрямки досліджуваного забезпечення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Європейська хартія місцевого самоврядування : Міжнародний документ, Хартія від 15.10.1985. *Офіційний вісник України*. 2015. №24. Ст. 450.
2. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 №254к/96-ВР. *Офіційний вісник України*. 2010. № 72/1. Ст. 2598.
3. Про затвердження Положення про добровольчі формування територіальних громад : Постанова, Положення від 29.12.2021 №1449. *Офіційний вісник України*. 2022. № 10. Ст. 47. Ст. 517.
4. Про затвердження Порядку організації, забезпечення та проведення підготовки добровольчих формувань територіальних громад до виконання завдань територіальної оборони : Постанова, Порядок від 29.12.2021 № 1447. *Офіційний вісник України*. 2022. № 10. Ст. 515.
5. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 №280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
6. Про основи національного спротиву : Закон України від 16.07.2021 №1702-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2021. № 41. Ст. 339.
7. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування : Закон України від 15.07.1997 №452/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. №8. Ст. 249.
8. Програма економічного та соціального розвитку м. Харкова на 2023 рік : Рішення Харківської міської ради від 25.01.2023 №323/23. Офіційний сайт Харківської міської ради, міського голови, виконавчого комітету. URL: <https://www.city.kharkiv.ua>.
9. Програма сприяння територіальній обороні міста Дніпра на 2022-2026 роки : Рішення від 23.02.2022 № 28/16. Офіційний веб-сайт Дніпровської міської ради. URL:

<https://dniprorada.gov.ua/uk/Widgets/GetWidgetContent?url=/WebSolution2/wsGetTextPublicDocument?pID=580372&name=28/16>.

Стаття надійшла до редакції 21.08.2023

Ihor V. ROMANSKY

(Kharkiv National University of Internal Affairs, Kharkiv, Ukraine)

LEGAL REGULATION OF ENSURING THE TERRITORIAL DEFENSE OF UKRAINE BY LOCAL GOVERNMENT BODIES AND THE PLACE OF ADMINISTRATIVE LEGISLATION IN IT

Attention is focused on the fact that the legal regulation of the provision of territorial defense of Ukraine by local self-government bodies is a regulatory and structuring influence on social relations carried out with the help of legal norms that arise in the sphere of forming conditions and guarantees for the most effective and complete implementation of socially and nationally important measures with territorial defense of Ukraine.

It has been found that the legal regulation of the provision of territorial defense of Ukraine by local self-government bodies consists of a large group of normative and legal acts, which include the Constitution of Ukraine, as well as international, legislative and by-law normative documents. It is emphasized that normative legal acts, the norms of which are aimed at regulating social relations in the researched area, are most expediently divided into: a) general ones that determine the status, powers and functions of local self-government, the order and peculiarities of the functioning of its components, etc.; b) special normative acts, which reveal the content of activities and powers directly in the direction of ensuring territorial defense.

It is noted that in the system of regulation of territorial defense of Ukraine by local self-government bodies, a key place is assigned to the norms of the administrative field of law, because it is with their help: a) the legal status of local self-government bodies is determined in general, and in the context of the implementation of territorial defense, in particular; b) administrative procedures for ensuring the territorial defense of Ukraine by local self-government bodies are revealed; c) administrative forms and methods of carrying out the relevant activities are established; d) the boundaries and directions of the investigated support are established.

Key words: *local self-government bodies, security, territorial defense, administrative legislation.*