

*Труба Р. М.,**доктор філософії в галузі права,**докторант Науково-дослідного інституту публічного права*

СУТНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНИХ АКТІВ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК СУБ'ЄКТІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

Анотація. Стаття присвячена з'ясуванню сучасної сутності адміністративних актів органів місцевого самоврядування як суб'єктів забезпечення національної безпеки. Такими актами запропоновано розуміти засновані на принципах права та нормах чинного законодавства офіційні публічно-владні односторонні волевиявлення у вигляді рішень або юридично значущих дій індивідуального характеру, які приймаються (здійснюються) компетентними органами місцевого самоврядування (їх посадовими особами) в межах повноважень і спрямовуються на регулювання (упорядкування) суспільних відносин з метою попередження, припинення та мінімізації загроз національній безпеці на локальному рівні, а також забезпечення прав і свобод людини та громадянина, громадського порядку й захисту конституційних основ держави на відповідному місцевому рівні. На підставі комплексного осмислення юридичної природи адміністративних актів органів місцевого самоврядування як суб'єктів забезпечення національної безпеки виокремлено певні юридичні феноменологічні риси цих актів. По-перше, цим актам притаманні особливості їх цільового призначення, адже вони, з одного боку, задовольняють потребу в попередженні, припиненні та мінімізації загроз безпеці на рівні конкретної територіальної громади, а з іншого – забезпечують захист прав і свобод громадян, зокрема в підтримці стабільного функціонування муніципальної інфраструктури та в збереженні громадського порядку. По-друге, вказані адміністративні акти мають функціональні особливості, оскільки за допомогою них органи місцевого самоврядування виконують низку функцій публічного адміністрування, передусім превентивну, контрольну, охоронну та координаційну функцію. По-третє, розглядувані адміністративні акти мають публічно-правове вираження та вплив на безпекову обстановку на місцевому рівні. По-четверте, зазначені адміністративні акти означені особливостями конкретизації (за рахунок локалізації) завдань держави у сфері національної безпеки. У цьому контексті адміністративні акти органів місцевого самоврядування як суб'єктів забезпечення національної безпеки набувають розширеного конкретно-індивідуального характеру, який враховує не лише індивідуалізованих адресатів таких актів, а й обстановку безпеки певної місцевості, на якій реалізується право на місцеве самоврядування.

Ключові слова: адміністративний акт, адміністративно-правовий порядок, національна безпека, органи місцевого самоврядування, правотворчість, публічне адміністрування, система забезпечення національної безпеки, суб'єкти забезпечення національної безпеки.

Постановка проблеми. В Україні як у сучасній європейській країні, яка стрімко розвивається як правова й демократична держава, на національному рівні (зокрема в процесі

децентралізації публічної влади) переосмислюється потенціал органів місцевого самоврядування як невід'ємного елемента публічної влади, а також суб'єкта, який, реалізуючи функції публічного адміністрування на місцевому рівні, забезпечує громадський порядок і безпеку, впливаючи на безпекову обстановку сфери забезпечення національної безпеки. Важливість такої форми забезпечення національної безпеки складно недооцінити, оскільки значна частина безпекових загроз і ризиків (наприклад, стихійних лих, техногенних аварій, військових загроз тощо) завжди мають чіткий просторовий вимір, який перетинається з територією, на якій територіальні громади реалізують право на місцеве самоврядування. Зважаючи на це, саме органи місцевого самоврядування та їх посадові особи часто є суб'єктами владних повноважень, які першими реагують на відповідні ризики й загрози, а також, належним чином орієнтуючись у місцевій обстановці безпеки, здатні ефективно запобігати та долати такі ризики та виклики, не дозволяючи їм розвиватися до загальнонаціональної форми вираження.

Причому слід урахувати, що відповідна діяльність органів місцевого самоврядування переважно виражається саме в адміністративних актах з приводу забезпечення національної безпеки – індивідуально-владні рішення (дії), що тягнуть юридичні наслідки для конкретних осіб з метою забезпечення національної безпеки. У цьому контексті слід також урахувати й те, що вказані акти органів місцевого самоврядування, з одного боку, характеризуються загальними ознаками адміністративних актів, а з іншого – мають набір особливих властивостей, обумовлених тим, що вони об'єктивуються в контексті реалізації права на місцеве самоврядування. З огляду на це, можемо констатувати, що дослідження юридичної природи суб'єктів системи забезпечення національної безпеки та визначення перспектив здійснення обсягу їх правосуб'єктності не може бути здійснено без комплексного дослідження сутності адміністративних актів органів місцевого самоврядування як суб'єктів забезпечення національної безпеки.

Аналіз наукової літератури та невирішені раніше питання. На сьогодні аналіз наукової літератури засвідчує відсутність комплексних наукових досліджень, присвячених окресленню юридичного змісту адміністративних актів органів місцевого самоврядування як суб'єктів забезпечення національної безпеки. Окремим аспектам зазначеного питання присвячені напрацювання низки українських учених, серед яких: І. А. Артеменко [1, с. 271, 273–274], Ю. М. Кириченко [2], В. В. Коваленко [3], С. П. Пономарьов [4, с. 162], В. О. Хоменко [5] та ін. Отже, наукові дослідження цих та інших учених, які розкривали сутність адміністративних актів органів місцевого самоврядування

зокрема та адміністративних актів загалом можуть становити теоретичну основу для уточнення сутнісного змісту адміністративних актів органів місцевого самоврядування як суб'єктів забезпечення національної безпеки.

Метою статті є з'ясування сутності адміністративних актів органів місцевого самоврядування як суб'єктів забезпечення національної безпеки. Для досягнення цієї мети необхідно виконати такі *завдання*: 1) уточнити сутнісний зміст адміністративних актів та їх ознак; 2) сформулювати визначення поняття «адміністративні акти органів місцевого самоврядування як суб'єктів забезпечення національної безпеки»; 3) окреслити феноменологічний зміст юридичної природи вказаних актів; 4) узагальнити результати наукової розвідки.

Виклад основного матеріалу. Розглядаючи зміст адміністративних актів, слід зауважити, що вперше визначення таких актів було окреслено в абзаці 4 п. 1 Тимчасового порядку надання адміністративних послуг. Відповідності до вказаного (нині нечинного) Тимчасового порядку, адміністративними актами Уряд визнає «прийняте суб'єктом рішення індивідуальної дії, спрямоване на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків особи». Причому в Законі України «Про адміністративні послуги» не наведено визначення вказаного поняття, а міститься в п. 3 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про адміністративну процедуру», згідно з якою адміністративним актом слід вважати «рішення або юридично значущу дію індивідуального характеру, прийняте (вчинене) адміністративним органом для вирішення конкретної справи та спрямоване (спрямовану) на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов'язків окремої особи (осіб)».

Слід зауважити, що в напрацюваннях українських юристів-адміністративістів на сьогодні можна спостерігати певну розбіжність у тлумаченні сутності адміністративних актів. Зокрема, І. А. Андрушков зазначає, що такими актами слід вважати «рішення індивідуальної дії, прийняте суб'єктом публічної адміністрації, спрямоване на регулювання окремого (конкретного) випадку у сфері публічного адміністрування і яке тягне юридичні наслідки» [6, с. 6]. Конкретизує такий підхід М. О. Небесна, зауважуючи, що «адміністративні акти є тією частиною індивідуальних актів управління, що видаються з метою врегулювання поведінки, реалізації прав і обов'язків фізичних і юридичних осіб, що організаційно не підпорядковані органу публічної адміністрації» [7, с. 132]. Своєю чергою М. В. Гаріфуллін зазначає, що адміністративні акти загалом доцільно поділити на два види: ненормативні (тобто індивідуальні) та нормативні. Так, до нормативних адміністративних актів варто відносити ті, які у своєму тексті (а з огляду на можливість існування адміністративних актів не лише у формі документа – у своєму змісті) містять загальні правила належної поведінки. Натомість ненормативний акт визначає поведінку конкретно визначеного суб'єкта [8, с. 398]. У контексті норм чинного законодавства слід відокремлювати адміністративні та адміністративні нормативно-правові акти. Вказане розмежування стає більш очевидним, з огляду на такі ознаки адміністративних актів [див., напр.: 5, с. 86; 9, с. 11–12; 11, с. 24–25]: по-перше, мають індивідуальний характер; по-друге, їм притаманна односторонність; по-третє, ці акти тісно пов'язані з публічним адмініструванням і є виразом управлінської функції публічної влади; по-четверте, вони спрямовані на регулювання поведінки зовнішніх суб'єктів, які не належать до відповідного органу публічної служби.

Стосовно адміністративних актів органів місцевого самоврядування слід зауважити, що вони «виражають місцеві інтереси та приймаються з метою вирішення питань місцевого значення» [11, с. 33]. Вказану особливість адміністративних актів цих суб'єктів владних повноважень учені окреслюють у межах визначення сутнісного змісту таких актів. Зокрема, Ю. М. Кириченко зазначає, що «адміністративний акт органу місцевого самоврядування – це юридичне волевиявлення суб'єкта місцевого самоврядування нормативного або індивідуального характеру, прийняте в установленому порядку в межах компетенції органу місцевого самоврядування або його посадової особи, за допомогою якого вирішуються питання місцевого значення» [12, с. 43].

Викладене вище дає змогу дійти висновку, що адміністративний акт органу місцевого самоврядування як суб'єктів забезпечення національної безпеки – це засноване на принципах права і нормах чинного законодавства (включаючи також акти органів місцевого самоврядування) офіційне публічно-владне одностороннє волевиявлення у вигляді рішення або юридично значущої дії індивідуального характеру, яке приймається (здійснюється) компетентним органом місцевого самоврядування (його посадовою особою) в межах його повноважень і спрямоване на регулювання (впорядкування) суспільних відносин з метою попередження, припинення і мінімізації загроз національній безпеці на муніципальному рівні, а також забезпечення прав і свобод людини та громадянина, громадського порядку та захисту конституційних основ держави на відповідному рівні.

Ураховуючи викладене, можемо дійти висновку, що галузеве феноменологічне значення адміністративних актів органів місцевого самоврядування як суб'єктів забезпечення національної безпеки виявляється в таких їх особливостях:

1. Специфіка цільового призначення адміністративних актів органів місцевого самоврядування як суб'єктів забезпечення національної безпеки. Адміністративні акти органів місцевого самоврядування (зокрема ті, які приймають у межах делегованих їм повноважень) посідають чільне місце в структурі публічного адміністрування у сфері забезпечення національної безпеки, безпосередньо впливаючи на стан національної безпеки на місцевому рівні. Осмислюючи цільове призначення цих актів, варто зауважити, що їх призначення визначається поєднанням двох ключових компонентів: по-перше, необхідністю попередження, припинення і мінімізації загроз безпеці на рівні конкретної територіальної громади, і, по-друге, забезпеченням реалізації публічного інтересу, що полягає в захисті прав і свобод громадян, підтримці стабільної життєдіяльності муніципальної інфраструктури та збереженні громадського порядку. Відповідна двоаспектна природа адміністративних актів органів місцевого самоврядування виявляється в тому, що, з одного боку, вони впорядковують різні сфери буття людини та суспільства, здатні впливати на безпеку життєдіяльності громади на місцевому рівні та населення держави загалом (з огляду на негативний потенціал недотримання вимог пожежної та екологічної безпеки, недостатності санітарно-епідеміологічного контролю тощо). З іншого боку, зазначені акти слугують інструментом оперативного реагування на ситуації, що мають потенційно небезпечні наслідки для суспільства. Практична реалізація цього завдання виявляється в разі виникнення в певному населеному пункті (місцевості) стихійних лих або техногенних катастроф, а також під час виявлення критичних вразливостей на об'єктах, що становлять систему критичної інфраструктури. У таких ви-

падках органи місцевого самоврядування, керуючись нормами національного законодавства та власними статутними актами, приймають адміністративні рішення, що дозволяють своєчасно застосувати заходи, спрямовані на усунення або обмеження відповідних несприятливих наслідків.

2. Функціональні особливості адміністративних актів органів місцевого самоврядування як суб'єктів забезпечення національної безпеки. Прийняття адміністративних актів органами виконавчої влади, як було зазначено вище, дозволяє цим суб'єктам владних повноважень повноцінно функціонувати як суб'єкт публічної адміністрації загалом та як суб'єкт забезпечення національної безпеки зокрема. Завдяки таким актам органи виконавчої влади здійснюють попереджувальну (превентивну) функцію, попереджаючи ситуації (дії та події), які становлять реальну або ж потенційну шкоду безпековій обстановці у сфері забезпечення національної безпеки. Крім превентивної, органи місцевого самоврядування за рахунок адміністративних актів виконують також регулятивну функцію, дозволяючи впорядкувати конкретні відносини, пов'язані з національною безпекою та її забезпеченням. Також за рахунок адміністративних актів органи місцевого самоврядування щодо національної безпеки здійснюється контрольна функція цих суб'єктів владних повноважень, адже саме в таких актах можуть закріплюватися результати контрольно-наглядової діяльності цих органів публічної служби, встановлюватися заходи адміністративного впливу стосовно виявлених порушень, що можуть створювати або обтяжувати наслідки наявних безпекових ризиків у сфері національної безпеки та її забезпечення. Закономірним є й те, що розглядувані акти дозволяють зазначеним органам публічної служби реалізувати свою охоронну функцію, спрямовану на захист прав членів територіальної громади та громадського порядку. Серед інших функцій можемо також виокремити й координаційну функцію органів місцевого самоврядування, що реалізується завдяки адміністративним актам як інструменту узгодження дій різних суб'єктів забезпечення національної безпеки на місцевому рівні.

3. Особливості публічно-правового вираження та впливу на безпекову обстановку на місцевому рівні. Адміністративні акти, як уже було зазначено, загалом є ключовим інструментом функціонування публічної адміністрації, однак адміністративні акти органів місцевого самоврядування становлять специфічну форму реалізації публічної влади саме на місцях. Завдяки цьому органи місцевого самоврядування в межах своєї компетенції можуть у передбаченому законодавством порядку реагувати на безпекові ризики (виклики), що виникають на місцевому рівні, а отже, запроваджувати необхідні обмежувальні або дозвільні заходи, видавати розпорядження, що мають обов'язкову силу тощо. Ураховуючи те, що адміністративні акти мають індивідуальний характер, відповідні акти органів місцевого самоврядування безпосередньо регулюють конкретні ситуації та поведінку конкретних адресатів, здійснюючи таким чином фрагментарний (причому часто досить істотний) вплив на безпекову обстановку на відповідному рівні публічного адміністрування у сфері забезпечення національної безпеки. Таким чином, важливим є те, що адміністративні акти органів місцевого самоврядування (як невід'ємної частини системи забезпечення національної безпеки) має інформаційний характер, завдяки якому територіальна громада переконується в тому, як саме відповідні органи публічної служби реагують на безпекові ризики та загрози, а отже,

формують інформаційну основу для здійснення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єкта забезпечення національної безпеки.

4. Особливості конкретизації (за рахунок локалізації) завдань держави у сфері національної безпеки. Розглядаючи адміністративні акти органів місцевого самоврядування як суб'єктів забезпечення національної безпеки у відповідному контексті, зазначимо, що завдяки цим актам вказані органи публічної служби можуть забезпечувати індивідуалізовану (тобто вже не лише в предметному та суб'єктному контексті, а й в аспекті особливостей обстановки безпеки, яка не є однаковою по всій території держави, особливо в умовах триваючої війни) прикладну значущість низки положень чинного законодавства та політики держави у сфері національної безпеки. Отже, адміністративні акти органів місцевого самоврядування дозволяють урахувати місцеву специфіку безпекової обстановки певної місцевості (наприклад, особливості території, критичну інфраструктуру, соціально-економічну обстановку, культурно-етнічний контекст тощо), яка фактично не може в повному обсязі враховуватися на рівні законодавства.

Висновки. Адміністративні акти органів місцевого самоврядування, які є значущими суб'єктами забезпечення національної безпеки (передусім у результаті реформи децентралізації публічної влади), спрямовані на своєчасне й точкове вирішення конкретних життєвих ситуацій, які можуть створювати або посилювати ризики для національної безпеки, а також загрожувати публічним інтересам і правам громадян (передусім членам територіальної громади). Основне завдання таких актів полягає у використанні правових інструментів і методів, а також владних повноважень органів місцевого самоврядування для забезпечення безпеки територіальної громади, підтримання сталого правопорядку та реалізації державної політики у сфері національної безпеки. Таким чином, розглядувані адміністративні акти слугують ефективним інструментом практичної реалізації завдань, визначених державою у сфері забезпечення національної безпеки, що знаходить своє конкретне втілення в адміністративних актах органів місцевого самоврядування, які враховують безпекову обстановку відповідної (конкретно-індивідуалізованої) місцевості. Тобто ці акти адаптують загальні завдання, визначені державою в межах державної політики у сфері національної безпеки, до умов конкретного регіону або населеного пункту, забезпечуючи в такий спосіб ефективне застосування принципів забезпечення національної безпеки в публічному адмініструванні на місцях, сприяючи в такий спосіб досягненню балансу між загальнодержавними пріоритетами у сфері національної безпеки й особливостями забезпечення стану безпеки на локальному рівні.

Література:

1. Артеменко І. А. Органи публічної адміністрації як суб'єкти адміністративно-процесуального права: теорія та практика : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Дніпро, 2017. 433 с.
2. Кириченко Ю. М. Адміністративно-правові акти органів місцевого самоврядування. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2017. Вип. 43, Т. 4. С. 230–233.
3. Коваленко В. В. Юридична служба органів місцевого самоврядування як суб'єкт підзаконної нормотворчості. *Право і безпека*. 2012. № 3 (45). С. 97–100.
4. Пономарьов С. П. Адміністративно-правове забезпечення діяльності сектору безпеки і оборони України : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Дніпро, 2018. 488 с.

5. Хоменко В. О. Інструменти діяльності органів місцевого самоврядування: сутність та зміст. *Журнал східноєвропейського права*. 2013. № 1. С. 83–89.
6. Андрушков І. А. Інструменти публічного адміністрування. *Стан та перспективи розвитку адміністративного права України* : матеріали Міжнар. наук.-практ. інтернет конф. (Одеса, 20 жовт. 2023 р.). Одеса : ОДУВС, 2023. С. 6–8.
7. Небесна М. О. Адміністративні акти контролюючих органів у сфері оподаткування: поняття та ознаки. *Право і суспільство*. 2018. № 4, Ч. 2. С. 130–135.
8. Гаріфуллін М. В. Наукові дефініції й практики законодавчого закріплення поняття «адміністративний акт»: вітчизняний та закордонний досвід. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2023. № 1. С. 395–401. Doi:10.31733/2078-3566-2023-1-395-401.
9. Патеріло І. В. Сутність та особливості адміністративних актів як основних інструментів діяльності публічної адміністрації. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право*. 2015. Вип. 31, Т. 3. С. 10–14.
10. Тимошук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії : монографія. Київ : Конус-Ю, 2010. 296 с.
11. Кириченко Ю. М. Адміністративно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2019. 42 с.
12. Кириченко Ю. М. Адміністративні акти органів місцевого самоврядування: проблеми визначення й реалізації. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція*. 2020. № 43. С. 40–43. Doi: 10.32841/2307-1745.2020.43.8.

Truba R. The essence of administrative acts of local government bodies as entities of ensuring national security

This paper explores the contemporary nature of administrative acts issued by local governments as actors ensuring national security. These acts are defined as official, public-authoritative, unilateral expressions

of will – taking the form of decisions or legally significant actions of an individual nature. They are grounded in the principles of law and the norms of current legislation, adopted (or executed) by competent local government bodies (or their officials) within their authorized powers. Their objective is to regulate (organize) public relations for preventing, suppressing, and minimizing threats to national security at the municipal level, as well as for safeguarding human and civil rights and freedoms, maintaining public order, and protecting the constitutional foundations of the state in their respective local areas. A comprehensive understanding of the legal nature of these administrative acts reveals several legal and phenomenological characteristics. First, they serve a specific purpose: while they aim to prevent, halt, and mitigate security threats within a particular territorial community, they also protect citizens' rights and freedoms by preserving the stable functioning of municipal infrastructure and upholding public order. Second, they exhibit functional features, as local governments can employ them to execute important public administration functions, including preventive, control, security, and coordination measures. Third, they carry a public-legal expression and exert an impact on security conditions at the local level, which falls under the jurisdiction of the respective local authority. Fourth, these acts are marked by the specific localization of state security tasks. Consequently, administrative acts of local self-government bodies, as actors in ensuring national security, acquire an extended specific and individual character. This approach not only addresses the individualized addressees of these acts but also incorporates the security situation of a particular area, where the right to local self-government is exercised.

Key words: administrative act, administrative and legal order, law-making, local government bodies, national security entities, national security system, national security, public administration.