

РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ГРОМАД

1.1. Громади як новітні суб'єкти громадянського суспільства в Україні

Під час дослідження статусу громад і забезпечення їх безпеки важливо вдаватись до аналізу різноманітних аспектів досвіду іноземних держав, насамперед Республіки Польщі, у питанні забезпечення організації і безпеки всередині громад, котрі мають виразну сукупність спільних рис із громадами в Україні. З огляду на відносну новизну реформи децентралізації і досі її не цілком завершений характер, громади в Україні набувають дедалі більшого значення, а їх роль гіпотетично може бути застосована як на підсилення, так і на ослаблення системи інститутів влади загалом і забезпечення публічної безпеки громад зокрема. Саме питання суб'єктності громад як одиниць у системі неурядових асоціацій є питанням для широкого кола досліджень, а визначений у цьому дослідженні аспект становить дифузну межу політичної та юридичної науки, яку тут можна коротко означити як пошук відповіді між *de jure* та *de facto*.

Одночасна боротьба за політичну владу, яка з небувалою інтенсивністю розгортається на низовому рівні, формує небувалі попередньо умови, коли слово таких утворень лунатиме чітко і вимогливо до центральних органів влади, але при цьому лишається відкритою дискусія про характер діалогу за умов, що політичні проекти партійного типу продовжать між собою жорстку конкуренцію. При цьому є потреба у пропозиціях щодо низки юридично чітких критеріїв та умов, які сприятимуть посиленню конструктивної ролі цих новітніх суб'єктів у питаннях соціального, культурного та деяких інших вимірів, однак мінімізують потенційний деструктивний вплив, не допускаючи його цілковитої нівеляції, що б лише знизило ступінь участі громадян у дотичних до них справах. Можна сказати, що дослідження цієї проблематики потребує більше міждисциплінарних підходів, позаяк претензія на системність лише з позиції юриспруденції або політичної науки не є об'єктивно виправданою. Натомість представлена спроба претендує на інтегративну роль у розвитку цієї теми, коли всі ключові елементи будуть означені у ході цього дослідження.

Це дослідження присвячується цілком новітній для України темі: громади як повноцінні суб'єкти громадянського суспільства, водночас

здійснюється спроба розгляду супутньої практики забезпечення порядку та безпеки в них за допомогою центральних органів влади та наявних самостійних сил на місцях. Головна ідея полягає в тому, що це не має порушувати чи обмежувати прав всередині, тобто органи влади не повинні вдаватися до перетинання окреслених меж допомоги і діяти без надмірного втручання у локальні справи. Особливої гостроти проблема набуває у час коронавірусної пандемії і систематичного посилення директивного впливу центральних органів влади, однак навіть без очевидної конфронтації стає зрозумілим масштаб означеного виклику. Можна перелічити цілий корпус суперечностей, що виникали і продовжують траплятися у питаннях компетентності рівнів влади, ролі активних громадян у рішеннях національних урядів тощо, що спонукає дивитися на цей зріз із позиції превенції майбутніх зіткнень і непорозумінь структурного й індивідуального характерів. При цьому основна увага приділяється більше осмисленню описаного явища із залученням багатоджерельного матеріалу держав-сусідів, їх прикладних зафіксованих результатів функціонування подібних утворень та формулюванням самостійних рекомендацій, котрі можуть бути застосовані безпосередньо на місцях. Практичне врахування хоча б частини таких рекомендацій позитивно вплине на загальний стан політичної системи держави.

Межа політики та юриспруденції тут простежується не лише в особливих ситуаціях, але й у певних темпоральних проміжках: регулярно трапляється набір випадковостей (як правило, йдеться про електоральні цикли). З одного боку, посилення впливу самоврядних громад можна сприйняти як цілковито позитивне явище, адже до уваги все більше братимуться місцеві інтереси у здійсненні політики, вплив на її вироблення, можливості коригувати цілі тощо. Всі питання – від фінансування висадження зелених насаджень до здавання в оренду земельних угідь – належатимуть до прерогативи тих людей, які безпосередньо стосуються цих питань. З іншого боку, стає очевидною небезпека використання повноважень громад у своїх цілях різноманітними групами і політичними проектами, котрі могли б додатково лобювати позиції певних фінансово-промислових груп на місцях, що формує амбівалентний образ наявного стану речей. Основна частина дослідження присвячується саме зазначеним вище аспектам, додатково аналізу іноземного досвіду для практики в українських умовах. Основний акцент робиться на Республіку Польщу як стратегічного партнера України і державу, яка мала схожий шлях політичного повернення із сходу до заходу; реформування у складних економічних умовах, подібності об'єктивних вимірвальних рис тощо.

Не буде хибним сказати про можливе обмеження політичних повноважень органів місцевого самоврядування з паралельним наданням натомість більших можливостей і важелів впливу, що стосуються питань соціального життя, культури та загальної організації на місцевому рівні. Це могло б стати одним із способів вирішення проблеми партійної сегментації на місцях, що насправді обіцяє не вилитися в об'єктивну користь для територіальних громад.

Важливо, що у разі виникнення конфліктних ситуацій перш за все постраждають територіальні громади, наново буде поставлено питання безпеки в об'єднаних територіальних громадах, що теж має множинність вимірів. Конструктивним виглядає твердження про юридичне розмежування галузей відповідальності, аби перетинання інтересів між рівнями не ставалося завжди. Перш за все йдеться про чітку і деталізовану регламентацію повноважень усіх суб'єктів політики. Якщо над певним завданням повинні працювати декілька структур, то ще слід передбачити обов'язковий координуючий колегіальний орган та його пріоритетні повноваження у такому разі, аби уникнути боротьби за оновлене визначення політичних ролей. У разі ж скасування рішення чи оскарження має бути застосована регламентована процедура із залученням інших колегіальних органів з передбачуваним кворумом. При цьому ідея більшого представництва автоматично підсилить легітимність рішень і редукує можливі негативні наслідки від суперечок, що мають вірогідність виникнути.

Спроба прогнозування ролі громад як новітніх суб'єктів у системі вільних асоціацій загалом означається у спектрі динаміки суспільних процесів, оскільки навіть початкового статистичного матеріалу обмаль. Більш-менш точне моделювання здійснюється на підставі аналізу процесів наших сусідніх країн, із якими збігаються хоч універсальні характеристики, а з деякими – і стартові умови. Важливо спиратися на доступний емпіричний матеріал тих країн, які вже пережили подібні етапи і можуть надати рекомендації щодо здійснення внутрішньої політики, якщо слідувати саме окресленому ними шляху. Безумовно перевагою тут слід вважати «керованість» процесу і бачення полірівневих цілей, на відміну від суто теоретичних настановлень, що можуть як виправдати себе, так і дискредитувати.

Отже, проблема суб'єктності громади як суб'єкта (політичного актора) громадянського суспільства у контексті забезпечення безпеки всередині таких утворень і збереження їх самостійної місцевої природи потребує дослідження. Для цього потрібно осмислити феномен суб'єктності громад у системі недержавних інститутів як нове поле для діяльності; проаналізувати досвід держав-членів ЄС у практиці децентралізації та зробити акцент на адміністративно-територіальній

системі Республіки Польща; надати власні рекомендації та зауваження щодо ефективності збереження успіхів реформи в Україні та подальшого розширення переваг децентралізації із захистом незалежності таких місцевих об'єднань.

Спершу треба зупинитись на темі об'єднаних територіальних громад як суб'єктів з оновленою політичною вагою, а саме вивчити перспективи задоволення інтересів її жителів (зокрема, безпекових) разом із превенцією деструктивної гіперболізації повноважень.

Об'єднані територіальні громади (далі – ОТГ) почали з'являтися в Україні вже не один і не два роки тому. Реформа децентралізації та підписаний тодішнім Президентом України Петром Порошенком Закон¹ ознаменували собою новий етап в історії України, оскільки було оголошено нову реальність: час корупційних схем та владних зловживань відходить у минуле, а жити не в обласному центрі також може бути приємно, безпечно і вигідно. Наскільки це відповідає дійсності, сказати інколи складно, що викликано низкою факторів: від територіальних особливостей розташування цих громад до конфігурації об'єднання (наскільки досягається паритет у розвитку). Можна констатувати, що завершальне юридичне оформлення ОТГ відбулося зовсім нещодавно, тому говорити про загальну картину змін у населення зараз однозначно неможливо.

Зазначена ідея децентралізації не зводиться лише до вимог ЄС, але також має виразного національного ідеолога, котрий описав важливість існування подібного формату взаємодії громад за 150 років до ухвалення відповідної законодавчої ініціативи та початку її імплементації. Ось як про висловлену ідею Михайла Драгоманова пише Ю. Літошенко: «функціонування останнього [місцевого самоврядування – авт.] можливе лише за умов реальної децентралізації та поєднання цілком автономних общин. Децентралізація дасть змогу перенести адміністративну владу із столиці до окраїн, які будуть колегіально вирішувати усі нагальні питання щодо забезпечення їх життєдіяльності»².

Таким чином, міцне історичне підґрунтя та новітні європейські стандарти підштовхнули чинну владу до здійснення перетворення, котре матиме незворотні далекосяжні наслідки. На початку минулого року було зафіксовано створення 1 029 ОТГ, котрі об'єднали близько

¹ Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лютого 2015 р. № 562-IX // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text> (дата звернення: 23.02.2021).

² Літошенко Ю. Соборність України в концепціях М. Драгоманова. *Актуальні проблеми соціології, психології, педагогіки*. 2014. № 1 (22). С. 42–48.

12 млн. осіб в усій Україні¹. На думку центральних органів влади, таку статистику слід вважати успіхом, тому що сама стратегія поступово досягає свого логічного завершення: відбулося зменшення кількості районів (є цілий комплекс переваг від укрупнення); місцеві жителі відчували більшу значимість свого голосу у тих справах, які безпосередній них стосуються. Все це разом, але не обмежуючись зазначеним вище, спонукає спрогнозувати позитивну динаміку участі громадян у суспільних процесах, виходячи зі збільшення їх активності на нижчих рівнях.

Зрозуміло, що у процесі провадження реформи супутником виступала критика роботи, що також мала підстави на сумніви в майбутній ефективності пропонованого формату. М. Поживанов ось так висловився про характер зміни: «Так, Україна впевнено рухається вбік не стільки децентралізації, скільки феодалізації. Коли той чи інший сюзерен отримує у тривале користування набір васалів разом із земельними ділянками та сільськогосподарським виробництвом»². Схожі зауваження можна було почути колись, деякі продовжують лунати і зараз: об'єднання громад відбувалося паралельно з бажанням старої місцевої влади зберегти свої місця, повноваження, продовжити отримувати видатки з державного бюджету тощо. Все це серйозно гальмує цілком демократичний процес передання повноважень і ресурсів на місця, де вони є більш потрібними, нівелюючи давню практику випрошувати і переконувати районну і вищу владу у тому, що потреба в чомусь таки постала. Звісно, людський фактор та ультратимчасні позиції локальної еліти перешкоджають загальному процесу поступу, однак поки все йде до взаємної скорельованої кон'юнктури. Тут можна сказати напевно про ключову роль центральних органів влади, які здебільшого не допустять збереження статусу-кво, а зможуть вдатися до більш рішучих кроків.

Так чи інакше метою залишається фіндування спроможних громад в усіх регіонах держави, тому що лише вони можуть гарантувати розвиток і самофінансування, обіцяють зламати старий порядок державних асигнувань до місцевих бюджетів і постійних пільгових виплат їм. «Спроможною територіальною громадою є така громада, в якій місцеві

¹ Що у розвитку громад і територій відбулося за 2019 рік – дані моніторингу децентралізації. URL: <https://www.minregion.gov.ua/press/news/shho-u-rozvitku-gromad-i-teritoriy-vidbulosya-za-2019-rik-dani-monitoringu-detsentralizatsiyi> (дата звернення: 16.02.2021).

² Поживанов М. Об'єднані територіальні громади: наразі більше шкоди, ніж користі. 26.09.2017. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/28757609.html> (дата звернення: 15.01.2021).

джерела наповнення бюджету, інфраструктурні та кадрові ресурси є достатніми для вирішення її органами місцевого самоврядування питань місцевого значення, передбачених законодавством, в інтересах жителів громади»¹. Суб'єктивні інтенції мають властивість з'являтися у тих випадках, коли умови побудови успішної громади не детермінують подовження особистих вигід. Втрата звичного доступу до ресурсу сприймається болісно, але вже триває підготовка до боротьби проти конкурентів за нових правил і за новими ставками.

Опосередковано підтверджує зазначені побоювання наново оживили інтерес політичних партій до місцевих виборів, які відбувалися у 2020 р. вже у почасті створених ОТГ. Масштабні витрати власників політичних проєктів на представництво низки партій (особливо тих, котрі не мають парламентських фракцій) засвідчило перенесення боротьби за владу на рівень, де колись граничними питаннями були справи комунальних господарств і забезпечення чистоти довкілля. У зв'язку з відчуттям можливості тиску на органи влади знизу, мобілізувавши електорат та акумулювавши потужності партій в органах місцевого самоврядування, необхідно почати розгляд наріжного питання безпеки у громадах. Слід визнати, що вона має декілька вимірів, адже охоплює як особисте, так і колективне; сфери політики й суспільства загалом; реального і віртуального тощо. Магістральною можна виділити мету побудови системи відносин, що виходитиме за межі суто формального регулювання, зі сталим та довготривалим встановленням зв'язків між посадовими особами, службовцями, простими громадянами та іншими учасниками системи.

Одним із легальних засобів врегулювання ситуації є пропонувані інститут висловлення недовіри до керівників місцевих державних адміністрацій районними та обласними радами. Один із варіантів неприємного сценарію можливий такий: «Основним недоліком такої системи, крім централізованого характеру, слід вважати її конфліктогенність. Так, інститут висловлення недовіри місцевим державним адміністраціям може бути використаний місцевими радами задля протидії реалізації повноважень у тих сферах компетенції, які пов'язані з реалізацією політики держави. Серед таких функцій слід назвати забезпечення законності та національної безпеки. Найбільший ризик такої протидії виникає в ситуації, коли депутатський корпус місцевої ради контролюється політичними силами, опозиційними до

¹ Пітцик М., Слобожан О., Рабошук Я., Чепель О. Практичний посібник з питань формування спроможних територіальних громад. URL: https://www.auc.org.ua/sites/default/files/library/posibnyk_tergrweb.pdf.

центральної виконавчої влади»¹. Як видно, численні мандати опозиційних партій і таких, котрі залюбки вступають у конфронтацію з органами центральної влади для збільшення власного рейтингу, підводять до ситуацій, коли громада за громадою вступатиме у суперечку і гальмуватиме державне стратегування.

Тут видно одразу кілька сторін. З одного боку, є справедливе право заблокувати рішення, котре суперечить цінностям і потребам людей (наприклад, проти прокладання швидкісної траси або будівництва комплексу багатопверхівок у селі, поблизу обласного центру). З іншого боку, є гіпотетично часта маніпуляція суспільною думкою і закулісні домовленості задля руху зі встановленою швидкістю (все вирішуватимуть нові чи старі фінансові центри, а не громадяни). Так, мовляв, власник політичного проєкту задля того, щоби нашкодити репутації чинної влади, мобілізує членів цієї партії на місцях і домагається гальмування виконання певного рішення, а паралельно з цим не об'єктивно висвітлює справу на своїх контрольованих медійних ресурсах, що надає додаткові важелі впливу проти центру. Реальність появи таких випадків є потенційною, тому звернення уваги на проблему з боку законодавців та аналітиків може випередити настання шкідливих прецедентів.

Хоча обсяг не власних, а делегованих повноважень не є громіздким: «соціальна допомога через територіальні центри (в громадах); адміністративні послуги через центри їх надання (в громадах); управління закладами освіти (школи, дитячі садки); первинна медична допомога; організація роботи та утримання будинків культури, клубів, бібліотек, стадіонів, спортивних майданчиків»², все ж таки це сприяє реальній суб'єктності у системі громадянського суспільства. Тепер перед кожною такою асоціацією постає дилема вибору: думати стратегічно і не піддаватися на спроби окремих політиків інспірувати протиріччя між рівнями влади або теж взяти участь у подібному протистоянні. Зрозуміло, що завжди будуть люди, котрі приставатимуть на другий варіант як зручний і перспективний з огляду на можливість кар'єрного зростання надалі в лавах молодих партій із потужним ресурсним потенціалом. Тут питання, скоріше, стоїть так: а часом, не візьмуться центральні органи влади за посилення ролі своїх

¹ Шевченко О., Романова В., Жаліло Я. та ін. Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні : наукова доповідь. Київ : НІСД, 2020. 153 с.

² Успішна територіальна громада: будуємо разом / Бриль М., Врублевський О., Данчева О., Сейтосманов А., Чубаров Е. Харків : Видавничий будинок «Фактор», 2018. 128 с. ISBN 978-966-180-730-2.

представників (префектів), наділивши їх більшими повноваженнями задля того, щоб не допускати навіть потенційної ескалації?

Однозначним залишається факт виникнення подібних за змістом ситуацій, поки не завершиться налагодження надійного і юридично продуманого механізму, тому що екзистенція громад є доконаним свідченням, з яким доводиться миритися і сприймати їх всерйоз у майбутньому, незважаючи на характер особистого ставлення. Власне, одним з боків безпеки громади є гарантія невтручання у локальні справи, що, абстрактно висловлюючись, обмежується внутрішнім розпорядком і питанням благоустрою, аби «надлишкові» повноваження не створювали проблемних ситуацій і для влади, і для простих громадян.

Додатково слід взяти до уваги можливість формування допоміжних органів у складі державних структур або за їх контролю та підпорядкування. Йдеться про оновлене законодавство про територіальну оборону, пов'язування концепції з можливою допоміжною правоохоронною діяльністю на місцях із власної ініціативи та за сприяння держави. Відкриття тих же підрозділів кіберполіції у регіонах чи узгоджена робота із сусідніми відділеннями рятувальних служб може загалом поліпшити загальний рівень безпеки і впевненості серед громадян, а позитивний ефект від роботи у будь-якій структурі своїх людей, мешканців однієї ОТГ сформує більший ступінь довіри до всієї діяльності, тому цей аспект не варто пропускати чи відкидати.

Ключовим викликом залишається непотизм і корупційні відносини, що мають всепроникний характер на різних рівнях організації. Часто українські та іноземні групи фіксують у своїх спостереженнях більшу гнучкість та міцність старих (навіть незначних порівняно з олігархами) груп, які завдяки людському фактору вдаються до випередження сталості дії формальних інститутів. Цікавими постають такі дані зі звіту: «Недавня доповідь, що була присвячена цілісності та інклюзивності демократичного процесу в Україні, дійшла висновку, що політичні рішення на місцевому рівні в Україні дуже часто визначаються за зачиненими дверима в інтересах місцевих патронів (зазвичай це місцевий бізнесмен, який володіє активами та значними комерційними інтересами у громаді), які виступають посередниками влади та підтримують політичні кампанії призначених в обмін на вигідні державні контракти осіб і зберігають сприятливе ставлення з боку місцевої влади. У цьому політичному контексті партійна політика має дуже мало значення, і електорат не вибирає між різними кандидатами з різними політичними програмами, або між чіткими та узгодженими ідеологічними перспективами; ті самі політичні еліти часто кружлятимуть між кількома різними сторонами, відповідно до власної зручності, змінюючи свою партійну прихильність, щоби забезпечити підтримку та протекцію,

наприклад, від потужніших національних політиків у Києві <...> на жаль, немає підстав вважати, що децентралізація суттєво змінить такий стан речей, оскільки ці місцеві утримувачі влади захочуть затвердити неформальний контроль над радами ОТГ, як тільки ці органи отримають повноваження приймати рішення, які можуть суттєво вплинути на їх комерційні інтереси¹. З цього можна зробити черговий висновок про загрозу безпеці з боку «місцевих князьків» та старої корупційної еліти, що намагатимуться скористатися у власних інтересах із нового порядку. Відсутність у таких людей справжніх авторитетів і спроба налагодити контакти з усіма «акторами» політикуму стануть причинами збереження попередніх порядків після такого тривалого переформатування.

Новація новітньої люстрації тут не пасуватиме, отже, єдиний дієвий спосіб звільнитися від попередньої владної вертикалі може полягати у судовій реформі і початку слідування принципу верховенства права. Таким і тільки таким чином, а саме встановленням загально-обов'язкових правил і гарантуванням невідворотності накладання санкцій на порушників, можна здійснити оновлення і підтримувати чистоту в інститутах і структурах. При цьому хвильові (циклічні) звільнення або персональні обмеження не зарадять справі, незабаром політичний вакуум наповниться новоприбулими з того ж середовища індивідами. Цей інструмент можна порівняти з прийняттям сильно діючих ліків, котрі краще вживати за крайньої необхідності і недовго. Водночас функціонування судової системи скидається на підтримку дієвості імунітету, якому важливо допомагати і берегти, оскільки без нього щодень перетворюється на нещадну боротьбу за виживання. Визнання цієї мети пріоритетом державної політики може допомогти у швидкості та характері проведення необхідних назрілих змін, але черговий раз варто підкреслити важливість системних і комплексних дій, що відповідали б візії національної політики як такої.

Актуальною залишається загроза, про яку останнім часом говориться все менше: «етнізація процесу: іншим ризиком є використання етнонаціонального чинника для мобілізації виборців. Ходили чутки про об'єднання громад таким чином, що це могло би привести до того, що члени національних меншин втрачають свою більшість. Важливо в процесі децентралізації прийняти таку політику, яка запобігає утворенню ізольованих анклавів. Досвід багатоетнічних спільнот та пристосування їх інтересів є дуже цікавим у цьому

¹ Dudley W. Ukraine's Decentralization Reform, Working Paper Research Division Eastern Europe and Eurasia. 2019. 3. Nr. 1. June.

аспекті»¹. За умови розгляду можливих змін конфігурації у майбутньому проблема набуватиме ще більш чітких і гучних обрисів. Особливої уваги заслуговує тема інтеграції етнічних спільнот разом у моноетнічну мозаїку України зі збереженням культурних та лінгвістичних особливостей. Мається на увазі прийняття процесу етнізації як безкомпромісного наслідку будь-якої політики поваги до прав і свобод меншин, водночас вжиття додаткових заходів, аби унеможливити політизацію цих етнічностей. Таке завдання стоїть перед урядом та Президентом, щоби впровадити збалансовану стратегію розвитку і не завдати шкоди територіальній цілісності та міжнародному іміджу держави у майбутньому.

Можна припустити, що виправданою була б вимога до оформлення ОТГ, де відсоток українців складав мінімум 65%. Це б закінчило провокації щодо національних меншин України, зокрема в Чернівецькій та Закарпатській областях, де це проявляється найбільш гостро нині. Послабити напругу може ухвалення поправок до закону про можливість отримання другого громадянства зі збереженням українського, але цілковита впевненість у власній безпеці настане лише після офіційного приєднання до наднаціональних структур, що вже і так об'єднують у своєму складі сусідів України та стратегічних партнерів.

Не слід втрачати з поля зору такі тези: «на противагу суто позитивному сприйняттю ідеї бюджетного федералізму Oates (1972 р.), Weingast (1995 р.), McKinnon (1997 р.), автор концепції децентралізації Р. Прюдом у своїй праці “The Dangers of Decentralization” (1995 р.) виокремлює такі основні ризики децентралізації: 1) децентралізація посилює нерівномірність соціально-економічного розвитку територій; 2) децентралізація ускладнює імплементацію макроекономічної політики, що може призвести до макроекономічної нестабільності; 3) децентралізація може супроводжуватися зниженням ефективності соціально-економічної системи (у різних проявах) та посиленням корупції на локальному рівні. Reinikka і Svensson (2004 р.) наголошують на існуванні загрози недосягнення цілей розвитку з огляду на значне розпорошення бюджетних коштів, а Bardhan і Mookherjee (2000 р.) вбачають небезпеку у послабленні інтегрованості та єдності країни через надмірне посилення місцевих еліт»².

¹ Decentralisation in Ukraine. Achievements, expectations and concerns. International Alert/Ukrainian Center for Independent Political Research, 2017.

² Територіальні громади в умовах децентралізації: ризики та механізми розвитку : монографія / за ред. В. Кравціва, І. Сторонянської. Львів : ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України», 2020. 531 с.

Зважений об'єктивний погляд на переваги і недоліки будь-якого рішення є запорукою загального успіху справи, тому що критичний підхід детермінує нашу готовність до складнощів, з якими маємо зіштовхнутися. Як можна помітити, волонтаристське пришвидшення оформлення ОТГ може призвести до злиття населених пунктів із вираженими дохідними диспропорціями, наслідком чого буде разючий розрив між більш і менш багатими сусідами. Одним із можливих рішень видається розгляд програм кооперації за регіонами за фінансової підтримки з державного бюджету на початку: спільні проекти та бізнес якщо радикально не вирівнюють сукупний стан, то принаймні зможуть поліпшити становище усіх жителів. Щодо інших слабкостей, то стимулювання економічної діяльності можливе за умови лібералізації економічних відносин та встановлення системи переваг для активних учасників ринку. Юридичні фахові регламентовані інструкції спроможні обійти новопосталі шкідливі ситуації.

Актуальним залишається забезпечення економічної та демографічної безпеки громад, щоб визначені стратегічні цілі підпадали під державні програми підтримки і самостійних ініціативних розрахунків. Метою формування ОТГ є збереження наявного потенціалу і швидке примноження результатів, що не буде можливим, якщо укладені угоди матимуть диспаратетний характер або кількість мешканців експоненційно скорочуватиметься. Дбати про визначені види безпеки необхідно у комплексі заходів регіонального розвитку та посилення власних позицій. Інакше ефект від створення об'єднаних громад буде знівельовано, а основних переваг громадяни так і не відчують. Над загальним успіхом мають працювати всі учасники цієї загальності (колективу), тому що соціальна пасивність лежить у тому ж переліку небезпек, як і екологічні лиха чи посилення криміногенних тенденцій рідного міста. Пасивність та неактивність будуть означати помірний, а то й негативний економічний поступ, новий відтік населення, занепад ОТГ тощо. Саме тому критично важливо усвідомити вирішальну роль активістів і лідерів на місцях як рушійної сили місцевого розвитку громад і територій.

Пріоритетний характер має екологічна безпека, про яку слід дбати насамперед місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування. Аргументом на користь цього погляду можна назвати констатування відсутності точних даних про зміни екології за регіонами (частина шкоди свідомо наноситься таємно, громадяни стикаються з фактом екологічних катастроф постфактум або просто не помічають окремих ситуацій), натомість безперервний доступ до місцевих природних ресурсів означає чіткі відомості про стан речей. Визначена та ще низки інших видів безпеки, про які мають турбуватися громади,

складають одне з найважливіших завдань для всіх без винятку. Проблему не можна просто перекласти на правоохоронні органи, МНС чи будь-яку іншу службу або структуру. Варто визнати, що це сфера колективної відповідальності, і за результат кожний громадянин несе таку ж частку цієї відповідальності, як і депутат, службовець чи рятувальник. Специфіка тлумачення цієї сфери підштовхує до теоретичної характеристики асоціації нового типу, що має свої особливі риси.

Можна спробувати описати новітній суб'єкт як територіально визначену, соціальну стратифіковану, але сильно інтегровану спільність людей, котрі є рівномірно сприйнятливими для викликів, що турбують усіх членів громади більшою чи меншою мірою. Така громада може бути активною або неактивною, але ступінь участі у власних процесах залежить від різкості та важливості справи; сприятиме збільшенню діяльній частини член асоціації, котрий надає приклад іншим. При тому все ж краще, коли цей приклад «свій», а не приїжджий чи надісланий з іншого міста. У питаннях взаємодії з владою дедалі більшою мірою проявлятимуться самостійність та ініціативність, оскільки органи самоврядування будуть сприйматися як більш формальні, на відміну від гнучких груп. Спільними рисами будуть приблизно рівнозначні кількості осіб, стандартна схема організації, посилення власного усвідомлення як колективного цілого. Звичайно, процес лише розпочався, однак такі прогнози є орієнтовними, що показують вектор руху, а не сам об'єкт.

З наведеного випливають такі рекомендації для поліпшення ситуації з окресленими вище питаннями:

- юридично деталізувати процедури та регламентувати механізми, аби уникнути якнайбільше суперечливих випадків протистояння між рівнями влади;
- наділити більшими правами голів місцевих державних адміністрацій (префектів) задля швидкого та ефективного врегулювання відносин між громадами та представником центральної влади;
- надати органам місцевого самоврядування більше прав і повноважень щодо питань культури, соціального життя, зборів тощо, щоб ОТГ могла максимально задовольняти інтереси своїх мешканців;
- розширити і задіяти осіб із програми «Ліфт» для «запуску» соціальної активності в громадах;
- провести низку занять, тренінгів та презентацій із залученням всіх соціальних та вікових категорій в ОТГ;
- сприяти частішим контактам з іншими органами влади задля вироблення стратегії регіонального розвитку;

– допомогти з організацією вільних об'єднань та системою непрямих заохочень для членів громад;

– організувати відкриті обговорення декларованої стратегії розвитку ОТГ на 10 років із варіантами пріоритизації завдань тощо.

Звісно, цей перелік можна і слід продовжити, але це найбільш важливі та актуальні рекомендації, виконання яких детермінує поліпшення економічної, соціальної та культурної динаміки на місцях. Головне завдання можна артикулювати так: не допускати деформації процедур та роботи у зв'язку з можливим непорозумінням владних структур між собою, що викликано як неточністю пропонованого законодавства, так і потенційною можливістю користування цим недоліком у власних (негалитарних) інтересах політичними групами задля підвищення знаності і рейтингів своїх сил напередодні важливих дій та циклів. Вчасне усвідомлення цих інтенцій і мотивів дасть змогу і ОТГ, і простим громадянам не приставати на не вигідні для них самих авантюри проти нової боротьби за владну вертикаль. Громада повинна оцінити себе як самодостатнє і досконале об'єднання, яке в жодному разі не має поступатися своїми цілями, незважаючи на партійне протистояння чи домовленості старих кланів: колективний підхід і зважені рішення мають усі шанси переламати старі формати взаємозв'язків та мінімізувати вплив комерційних центрів.

Наступним логічним кроком є аналіз досвіду Республіки Польщі у справі децентралізації та оцінка можливості використання цього досвіду в Україні. Зосередження уваги на сусідній державі об'єктивно виправдано, що було пояснене вище. Найбільш важливим буде зрозуміти сутність польської адміністративної системи, її сильні та слабкі сторони, подібності та відмінності. Ось як, наприклад, характеризується ця система в одній зі статей: «інститут місцевого самоврядування має не тільки адміністративний характер; це також політичне явище. З точки зору адміністративного права та науки місцевого самоврядування означає основну форму адміністративної децентралізації. Якщо розглядати його в контексті конституційного права та політичної науки, це є найважливішою формою поділу виконавчої влади між урядом та незалежними територіальними корпораціями. Держава як суверен передає деякі свої завдання місцевому самоврядуванню, а самоврядування є децентралізованою формою державного управління. Структура місцевого самоврядування повинна виходити з його статутних завдань та компетенцій. Саме такою повинна бути ефективність виконання завдань стану системи організаційних підрозділів. Кожна одиниця місцевого самоврядування є самостійною юридичною особою. У сфері приватного права відокремленість комуни (гміни – авт.), повіту та самоврядування воєводства від держави підкреслюється

правосуб'єктністю, якою їх наділив законодавець»¹. Виходячи з наведеного, бачимо очевидну схожість із українською системою, впровадженою протягом останніх 5 років. Однозначною перевагою є мінімізація ентропії, оскільки основна місцева асоціація бере на себе повноваження в організації і здійсненні політики, що прямо стосується жителів. Дещо відмінний тип взаємодоповнюваності суб'єктів є, певно, більш ефективним за жорстку ієрархію радянського типу «округ – район – селище», де директивний тип відносин має малопродуктивний наслідок для жителів, як правило.

Можна провести паралель між гміною та ОТГ, але у Польщі ці одиниці значно сильніші, ніж в Україні. Гміни також контролюються згори, але цей нагляд зводиться до стеження за відповідністю ухвалених рішень чинному законодавству, і не більше. Бувають вони різних розмірів, але на майновий стан впливає наявність підприємств чи інших прибуткових організацій, що розташовуються в їх межах. Ті гміни, які вважаються багатими, сплачують податок, який розподіляється між біднішими, щоб злагодити соціально-економічний розрив між регіонами по всій країні. Дуже цікавим і повчальним видається підхід до виборів очільника гміни з можливістю проведення місцевого референдуму – відкликання особи з посади. Оскільки плебісцит відбувається на обмеженій території, то будь-які дебати чи затягування відкидаються: людину можна швидко замінити на ту, котра здатна виконувати свої посадові обов'язки відповідним чином. Міста підтримують тісне співробітництво з гмінами, зокрема налагоджують пільговий транспорт, поліпшують інфраструктуру, формують нові маршрути, пропонують особливі умови для жителів. Такий досвід є вкрай важливим для України, де питання контакту міста з його агломерацією досить гостре в більшості випадків. Мабуть, найважливішою відмінністю, котру ми мали б взяти до аналізу, є відмінність принципів. В Україні адміністративна система діє як ієрархія, коли польська є комплементарною, отже, питання лежить ще глибше, а саме у філософії управління. Наша система більше підходить для реалізації завдань згори, але сусідня – для задоволення потреб своїх жителів та відстоювання їх виправданої вигоди перед іншими суб'єктами.

До переваг децентралізації у Польщі Wojciech Wytrązek відносить таке: «самостійне виконання доручених завдань надає більший вплив на формування регіональної ситуації; загалом відомо, що ви більше дбаєте про своє, ніж про те, що вам довірили як необхідність; підвищується соціальна обізнаність та креативність, громадяни

¹ Marak K. Ustrój, zadania samorządu terytorialnego oraz gospodarka komunalna, Przegląd Prawa i Administracji 79, 2009.

починають долучатися до функціонування місцевого самоврядування, знаючи, що доля їхніх громад залежить від них самих; демократизація, розширення можливостей місцевих одиниць породжує свідомість та переконання жителів щодо розширення сфери свободи; можливості колективних та індивідуальних дій з точки зору задоволення потреб стають більш зацікавленими та спритними в індивідуальному порядку і колективному; зміцнюються соціальні зв'язки, зростає соціальна інтеграція мешканців та їхніх колективів; особа, що ухвалює рішення, близька до предмета рішення, він швидко отримує кращу інформацію (з меншими деформаціями та спотвореннями <...>); зростає культура управління та ефективних механізмів місцевої демократії, вони обмежують умови виникнення централістичних та бюрократичних дисфункцій». Там же автор далі пише про недоліки: «децентралізація, як правило, надає перевагу місцевим інтересам над інтересами загальними; відсутність злагодженості польового апарату, іноді збиткове впровадження на нижчих рівнях певних рішень; небезпека робити непопулярні дії необхідно, особливо якщо обрані органи піклуються про переобрання»¹.

Таким чином, пропонується розглянути можливий спектр «за» та «проти» з точки зору досвіду Польщі. Врахування цих зауважень спонукатиме українське суспільство не відмовлятися від курсу децентралізації, але дасть змогу підготуватися до тих проблем, які виникатимуть у процесі роботи. Так, очевидно, що кожна перевага важить більше для суспільства загалом, ніж гіпотетичний недолік, котрий зашкодив би у крайньому разі лише сегменту. Все це разом формує враження про необхідність існування самодостатніх суб'єктів, які складатимуть громадянське суспільство разом з іншими об'єднаннями та активними учасниками. Паралельно з цим є потреба в існуванні певної гнучкості і чіткої підзвітності без засилля бюрократично-адміністративного апарату, що тільки шкодить нормальному розвитку недержавного сектору, змушуючи витратити значний час на технічні формальні моменти. Якщо знову звернутися до філософії, то навіть формування такого типу відносин, коли громада сприймається як щось своє, відкрите та рідне, то це ще відповідає і національному духу, вже не говорячи про особисту зацікавленість в успіху справи. Отже, оформлення ОТГ не тільки є економічно виправданим, вигідним в управлінні чи більш ефективним у розподілі, але й відповідає історичним традиціям організації суспільства України.

¹ Wojciech Wytrązek. Decentralizacja administracji publicznej. URL: <https://www.kul.pl/files/42/Decentralizacja.pdf>.

Не менш цікавою особливістю адміністративно-територіального устрою Республіки Польщі є природа повноважень і відповідальності воєводства. Ось так цю правову дуальність описує М. Марчук: «устрій воєводства має дуалістичну природу. З одного боку, для воєводства характерною є наявність локального самоврядування, тобто здійснення власних функцій самостійно під свою відповідальність, за посередництва органів самоврядної влади. З іншого боку, воєвода входить до виконавчої гілки влади та здійснює функції загального нагляду й координації щодо місцевого (територіального) самоврядування. Водночас саме через воєводу реалізується процес надання делегованих повноважень самоврядним органам»¹.

Висвітлену особливість слід проаналізувати і, можливо, застосувати в умовах України. Як показує зіставлення, принципів відмінностей між типами децентралізації Республіки Польщі та України немає, Україна цілком правильно бере з Польщі приклад і варто додатково розглянути пропозиції щодо поліпшення реформи в Україні надалі з урахуванням всієї доступної критики. Крім того, слід зауважити чергову позитивну рису польської системи: «для порівняння, у Польщі застосовується «жорстка» модель: акти органів місцевого самоврядування можуть бути скасовані воєводою (посада, аналогічна до префекта) з підстав невідповідності Конституції та законам країни. Якщо воєвода відхиляє акт, емітент (орган місцевого самоврядування, що прийняв цей акт) має сам звернутися до суду, щоб довести свою правоту та відновити дію акта»². Таке перейняття досвіду позитивно би вплинуло на функціонування національної системи.

Сприйняття Україною досвіду Польщі крізь десятиліття важливе ще й тому, бо наявне комплексне бачення реформи. Не можна провадити децентралізацію управління і сподіватися, що, скажімо, питання економічних відносин чи інших взаємодій самоврегулюється автоматичним способом. Тут слід говорити про подальшу економічну лібералізацію та прийняття принципу створення ОТГ як нових ланок молодого громадянського суспільства, що відповідає ідеї справжньої демократизації суспільства, створення і підтримання громадських інститутів та частих самоврядних ініціатив. Лише у разі більш широкого і взаємопов'язаного руху вперед є можливим

¹ Марчук М. Польська модель територіальної організації влади: досвід для України. URL: <file:///C:/Users/user/Downloads/sNMgMth6vZpPkzfCainhpchs007015R.pdf>.

² Шевченко О., Романова В., Жаліло Я. та ін. Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні : наукова доповідь. Київ : НІСД, 2020. 153 с. ISBN 978-966-554-344-2.

середньостроковий поступ, а не спорадичне підняття в міжнародних рейтингах, що редукується до політичного піару. Комплексність, послідовність, масштабність, адаптація є ключовими для вдалого реформування і роботи над помилками нашими сусідами. Більше стратегічного бачення і менше беззмістовних тактичних лавірувань збережуть час, бюджетні кошти та ще багато інших корисних речей.

У контексті представленого матеріалу слухним є звернення уваги на таке: по-перше, потрібно посилити роль голів місцевих державних адміністрацій (префектів) у можливості реагувати на рішення, що суперечать національному законодавству; по-друге, було б непоганим юридично забезпечити ОТГ низкою додаткових прав, що разом дадуть змогу здійснювати плани громади без запрошення і прохання вищих органів влади; по-третє, хоча б в експериментальному порядку, терміном на 1 рік, слід забезпечити дуальність нашого аналога воєводи; по-четверте, слід застосувати принцип компліментарності замість жорсткої ієрархізації; по-п'яте, одразу варто запропонувати державні і міжнародні програми підтримки громад задля посилення системи зсередини. Цей короткий перелік також може бути змінений, але загалом окреслені завдання є пріоритетними до виконання, тоді як інші можуть тимчасово розглядатися як факультативні ініціативи залежно від місцевої специфіки.

При цьому доречно звернути увагу на думку про те, що необхідно для проведення успішної реформи: «для успіху реформи потрібні чотири паралельні елементи: політична воля керівництва; громадська підтримка, принаймні згода; обізнані фахівці; людські ресурси, тобто навчений персонал, здатний здійснити реформу»¹.

Історія успіху Республіки Польщі є разючою, хоча обидві держави мали однакові стартові умови. Вчасні реформи, стратегічна політика, політична воля тощо дали змогу Польщі за доволі короткий термін стати частиною вільної об'єднаної Європи. З іншого боку, політичні перипетії України та низка факторів, включаючи небажання країни-агресора бачити колишню частину радянської імперії успішною, завадили вчасним діям і західному політичному вектору. Це все одно вилилося у логічний рух України до європейського співтовариства, проте зі значною втратою часу, можливостей, ресурсів і потенціалу. Вивчення досвіду Польщі є для українського суспільства пріоритетним завданням, оскільки доведені на практиці успішність та дієвість системи значно кращі, ніж спроби імплементації теоретичних постулатів на новому ґрунті.

¹ Regulski J. Local government reform in Poland: an insider's story, Budapest, 2003. ISBN: 963 9419 68 0.

Орієнтування на польський досвід має своїм аргументом подібність суспільства та історичних традицій, які поступово відновлюються в самостійних державах. Перш за все моноетнічне населення обох держав потребує відповідної загальної системи, тому відпадає критика держав, які мають поліетнічний склад свого населення. До розгляду можна також взяти схожість у розміщенні громадян по території та його кількості, що важливо з огляду на відносну величину обох країн. Перекладання, скажімо, угорської чи словацької системи на українські реалії не матиме успіхів, оскільки простежуються різні відмінності між нашими країнами за багатьма показниками. Саме тому можна наголошувати на використанні досвіду Республіки Польща як країни, що є співмірною з Україною за відповідними критеріями.

Таким чином, аналіз багатого досвіду України у практиці реформування, пошук позитивних і негативних сторін наявного стану речей, виділення сфер безпеки вимагають посиленої уваги кожного члена громади. Від самого початку була здійснена спроба проаналізувати і спрогнозувати подальшу динаміку суспільних процесів та роль суб'єктності громад у системі громадянського суспільства України з урахуванням досвіду Республіки Польщі, яка має подібну до нашої систему адміністративно-територіального поділу.

Особливість української практики полягає не у схожості підходів із європейськими країнами, а у незавершеності реалізації управлінської концепції. Сьогодні вже проявляються потенційні прогалини, з яких, цілком можливо, виростуть проблеми регіонального рівня. Залежно від наших планів слід або забезпечити громади якнайбільшою самостійністю (зрозуміло, навіть без гіпотетичного натяку на ухвалення рішень, які б суперечили Основному Закону), або уберегтися від діянь, які ці утворення спроможні здійснювати за фінансового сприяння окремих груп. Сам розбір в управлінській вертикалі цієї суперечності має стати пріоритетом для компетентних відповідальних органів задля уникнення в подальшому небезпечних для стабільності й активності суспільства.

Отже не є гміною в ототожненому варіанті, тому виявилась однозначна неможливість зараз говорити про долю цих утворень у майбутньому: чи стануть вони дійсними самостійними суб'єктами або підпадуть під вплив регулярних політичних баталій у притаманній політичній обстановці України. Це питання лишається відкритим, але на основі досвіду реформи у Республіці Польщі і сучасного стану політичного режиму України можна говорити про загальні тенденції, які поки характеризуються позитивним чином. Отже, за умови уникнення станів і подій, які радикальним чином змінять характер

речей, вже за кілька років можна буде спостерігати плоди реформи і посилення ступеня участі громадян у суспільних процесах.

Можна стверджувати, що за умови впливу зацікавлених осіб, груп чи об'єднань більшість ОТГ все одно набуватиме суб'єктності, оскільки контролювати чи тиснути на всіх не зможе жодна сила. Може скластися ситуація, коли одна тенденція дискредитуватиме весь загал, особливо якщо до переконання доєднуються медіахолдинги. Небезпека тут простежується у справі штучної ситуації справжніх та інспірованих конфліктів, тому є надважливими вчасне вжиття заходів, взяття до уваги наведених вище рекомендацій, пильне спостереження за діяльністю старої еліти, що демонструє бажання повернути старі порядки.

Піднята тема відцентрових тенденцій у громадах може бути теж вирішена чіткими заходами або детальними юридичними протоколами, або формальному визначенню сфер діяльності, яких вони не мають зачіпати як таких. Звісно, на допомогу в такому разі може прийти інститут префектів з особливими повноваженнями.

Переважно виділені рекомендації стосуються механізмів управління та вимог до юридичного регламентування процедур, аби ускладнити виникнення ситуацій, де у протигагу вступатимуть структури і цілі рівні. Надважливими є послідовність і комплексність роботи. Не можна говорити про успіх становлення ОТГ в Україні без економічної лібералізації, адаптованого закону про територіальну оборону, можливих законів про громадську самооборону. Децентралізація повноважень та існування старої системи «центр – округ – район» із чітким директивним керування усіх сфер життя не є ні ефективним, ні раціональним. Лише системність як ключова ознака спроможна забезпечити нехай і помірний, але впевнений успіх держави, особливо громадянського суспільства, яке не розвиватиметься швидкими темпами з паралельною бюрократизацією та гіперзвітністю.

Наведені положення й висновки щодо суб'єктності громад як новітніх суб'єктів громадянського суспільства мають першочергове значення для правового забезпечення публічної безпеки громад.

Вивчення досвіду формування, діяльності та впливу новітніх суб'єктів громадянського суспільства на політичну систему загалом є актуальною і перспективною роботою, оскільки дає змогу наживо спостерігати народження тої сили, котра має всі шанси стати підмурком стабільної демократичної держави.

1.2. Економічна безпека регіонів держави як умова забезпечення публічної безпеки громад

Забезпечення публічної безпеки територіальних громад є одним із завдань, вирішення якого потребує зусиль різних суб'єктів на державному, регіональному, місцевому рівнях, оскільки йдеться про життя системи політичних, організаційних, соціально-економічних, інформаційних, правових та інших заходів, спрямованих на протидію кримінальним та іншим незаконним посяганням, а також запобігання, ліквідацію та/або мінімізацію наслідків надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру.

Серед зазначених заходів перше місце посідають заходи, що забезпечуються силами і ресурсами регіонів та спрямовані на захист прав і свобод громадян, їх життя та здоров'я, попередження злочинів та проступків, повагу до честі й людської гідності, дотримання норм суспільної моралі і порядку. При цьому суттєвою умовою забезпечення публічної безпеки громад на регіональному рівні є забезпечення економічної безпеки регіонів, що здійснюється в межах регіональної економічної політики.

З урахуванням наведеного питання забезпечення економічної безпеки регіонів у контексті його впливу на забезпечення публічної безпеки громад є актуальним завданням сьогодення.

Перш за все потребує з'ясування визначення поняття «регіон», щодо якого продовжуються дискусії. Регіон як об'єкт регулювання з боку держави має уповноважених суб'єктів (органи державної влади та органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст), які для досягнення певних цілей його розвитку здійснюють координований та взаємодоповнюючий вплив на різні сфери суспільних відносин на регіональному та місцевому рівнях. Забезпечення економічної безпеки регіону не є винятком. Воно досягається за рахунок взаємодії органів державної влади центрального й регіонального рівнів та органів місцевого самоврядування в межах чинного законодавства.

Важливо розуміти, що регіон є не лише просторовою територіальною організацією господарського комплексу та місцем компактного розселення населення, що має спільні соціокультурні риси. Регіон – це передусім окрема складова частина держави, окремий об'єкт регулювання, на який спрямовує свій вплив держава через відповідну систему органів державної влади й органів місцевого самоврядування.

Щодо цього В.А. Устименко та Р.А. Джабраїлов справедливо зазначають, що у Декларації щодо регіоналізму в Європі, прийнятій

4 грудня 1996 р. у м. Базелі Асамблеєю регіонів Європи, закріплено, що саме регіон є найкращою формою організації, яка вирішує регіональні проблеми. У зв'язку з цим держави Європи мають, наскільки це можливо, сприяти передачі повноважень регіонам, а також необхідних для цього фінансових ресурсів¹. Зокрема, головною метою регіоналізації слід вважати досягнення економічної самодостатності регіонів, створення ефективної правової моделі побудови взаємовідносин між державою загалом та її регіонами зокрема. Водночас невирішеною залишається проблема неповного використання територіальних, галузевих, виробничих, природних та інших переваг регіонального розвитку, що призводить до диспропорції в соціально-економічному розвитку різних регіонів держави і впливає на стан громад у їх складі. У зв'язку з цим, як слушно зазначають дослідники, «має бути створена належна система стимулювання економічної конкуренції регіонів з використанням різноманітних засобів правового регулювання»².

З точки зору законодавчого закріплення поняття «регіон» трактується таким чином:

– у ст. 1 Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» регіон визначається як територія Автономної Республіки Крим, області, міст Києва та Севастополя³;

– у ст. 1 Закону України «Про засади державної мовної політики» регіон визначається як окрема самоуправна адміністративно-територіальна одиниця, що може складатися з Автономної Республіки Крим, області, району, міста, селища, села⁴.

Законодавче визначення регіону як об'єкта регулювання ідентифікує його як адміністративно-територіальну одиницю держави. Однак із позиції доктринального підходу в науці державного управління регіон як об'єкт управління може не збігатися з межами адміністративно-територіального устрою держави. Це зумовлюється тим, що, наприклад, економічна система охоплює велику кількість суб'єктів господарювання, діяльність яких поширюється на територію більш ніж однієї адміністративно-територіальної одиниці, але

¹ Устименко В.А., Джабраїлов Р.А. Правове забезпечення впровадження засад регіоналізації у сферу державного управління економікою. *Регіональна економіка*. 2014. № 4. С. 24–30.

² Устименко В.А., Джабраїлов Р.А. Зазначена праця. С. 24–30.

³ Про стимулювання розвитку регіонів : Закон України від 8 вересня 2005 р. № 2850-IV. *Офіційний веб-сайт Верховної Ради України*. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2850-15>.

⁴ Про засади державної мовної політики : Закон України від 3 липня 2012 р. № 5029-VI. *Офіційний веб-сайт Верховної Ради України*. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5029-17>.

результати діяльності яких спричиняють наслідки для конкретної території.

У цьому контексті слушною є точка зору П.Т. Бубенка, за якою «уявлення про регіон виникає тоді, коли на деякій території створюються і реалізуються програми будь-якої конкретної діяльності (чи комплексу видів діяльності): господарської, культурної, освітньої, військової тощо, що має метою формування будь-яких специфічних характеристик життя на цій території. Тоді регіон визначається як територія, на якій розгорнута відповідна програма, що перетворить один чи кілька аспектів (факторів) життєдіяльності цієї території»¹. Фактично дослідник визначає регіон як окрему керовану територію та управління такою територією, яке відбувається в межах конкретних програм, розроблених державою.

Словник із регіональної політики «Євро регіон Україна», складений фахівцями Інституту регіональних та євроінтеграційних досліджень, регіоном визначає територію, яка «відрізняється від інших територій за низкою ознак і характеризується певною цілісністю та взаємопов'язаністю її складових елементів. Регіони виділяються з території відповідно до певних цілей і завдань, найголовнішою з яких є управління розвитком регіону»². Тут слід звернути увагу на ще одну характеристику регіону, а саме його цілісність. Отже, регіон може визначатися як певний комплекс, що має усталену промислову, виробничу чи будь-яку іншу народногосподарську структуру, характеризується більш-менш завершеним економічним циклом і має достатню кількість агентів господарювання для реалізації економічної політики держави.

Теоретики регіональної економічної думки О.Г. Гранберг та С.Д. Валентей розглядають регіон як соціально-економічну просторову цілісність, що характеризується структурою виробництва всіх форм власності, концентрацією населення, робочих місць, духовного життя людини з розрахунку на одиницю простору і часу, має місцеві органи самоврядування зі своєю територією³.

Таке визначення найбільшою мірою відповідає суто економічному блоку завдань регіональної безпеки, але економічна безпека регіону не може існувати поза межами цілісного сприйняття регіональної безпеки

¹ Бубенко П.Т. Регіональні аспекти інноваційного розвитку : монографія. Харків : НТУ «ХПІ», 2002. С. 26–27.

² Словник з регіональної політики / Інститут регіональних та євроінтеграційних досліджень «Євро регіон Україна». URL: <http://eu.prostir.ua/library/1405.html>.

³ Гранберг А.Г. Основы региональной экономики. Москва : ГУ ВШЭ, 2000. С. 13.

як складової частини загальнонаціональної безпеки, тому необхідно наведену дефініцію розглядати крізь призму територіально-адміністративного та публічно-політичного устрою держави.

Певний інтерес має визначення регіону, яке пропонує С.А. Романюк: «регіон – це найбільша адміністративно-територіальна одиниця субнаціонального рівня, яка має виборну владу, юридичну незалежність та власний бюджет»¹.

На основі визначень регіону, закріплених у нормативно-правових актах, та найбільш принципів економічних та політичних характеристик регіону, які запропоновані представниками економічної та правової наук, можна дійти висновку про те, що регіон – це адміністративно-територіальна одиниця субнаціонального рівня, яка має місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, утримується на паритетних засадах за рахунок загальнодержавного та місцевого бюджетів та характеризується наявністю соціально-економічної просторової системи, до складу якої входять господарсько-промисловий комплекс, інфраструктурні об'єкти та інші елементи, здатні забезпечувати соціально-економічні потреби населення (перш за все територіальних громад) та сталий розвиток території.

Саме таке розуміння регіону є надзвичайно актуальним для дослідження проблем забезпечення безпеки громад у контексті регіонального рівня, оскільки це відповідає основній меті подальшої трансформації системи організації публічно-політичних та економічних процесів, що відбуваються в Україні.

При цьому важливо врахувати тезу про те, що співробітництво органів місцевого самоврядування та органів державної влади має стати пріоритетом державної регіональної політики, що дасть змогу реалізувати проекти децентралізації державно-регулятивного впливу на функціонування економічної системи регіону та деконцентрації функцій з розвитку територій. Саме тому цей акцент є одним із визначальних у межах цього дослідження².

Під час обґрунтування пріоритетів розвитку регіонів необхідним є забезпечення методологічної єдності. Виділені за географічним принципом регіони як суб'єкти, що розвиваються в певному територіальному просторі, являють собою сукупність систем зі складним, динамічним та дисипативним характером розвитку. Вони

¹ Романюк С.А. Політика регіонального розвитку в Україні: сучасний стан і нові можливості: регіональні дослідження : монографія. Київ : УАДУ, 2001. С. 3.

² Білоусов Є.М. Актуальні проблеми господарсько-правового забезпечення економічної безпеки України : монографія. Харків : Право, 2017. 240 с.

залежні між собою і, взаємодіючи, змінюють та доповнюють умови й середовище свого функціонування¹.

Доцільність та ефективність саме такого підходу пояснюється тим, що регіон стосовно держави є адміністративно-територіальним утворенням нижчого рівня, але водночас регіон повторює всі складові частини загальнодержавної системи, хоча у різних пропорціях. Регіони відрізняються один від одного своїми соціально-економічними, національно-культурними та демографічними параметрами, що зумовлює застосування до регулювання ними специфічного інструментарію, виробленого в межах державної регіональної політики. Натомість усі регіони держави зумовлюють цілісність системи забезпечення національної безпеки. Кожен регіон (і громади у його складі) має свої особливості в контексті економічного, технологічного, демографічного, військового потенціалу, сукупність яких у масштабах держави дає змогу ефективно вирішувати питання цілісності та комплексності наявної системи національної безпеки.

Сполучним елементом двох визначених вище аспектів забезпечення регіональної безпеки є законодавство, що формується з огляду на загальнодержавні пріоритети, але з урахуванням особливостей розвитку окремих регіонів. Саме юридичне закріплення основних принципів, засад і напрямів реалізації державної політики щодо регіонів створює умови для вироблення уніфікованих моделей реалізації програм їхнього розвитку, зокрема в контексті забезпечення їх економічної системи та конкретних громад.

Для забезпечення регіональної економічної безпеки як умови забезпечення безпеки громад надзвичайно важливою є інституційна складова частина в побудові системи забезпечення економічної безпеки держави, оскільки економічна безпека регіонів досягається за рахунок багатьох чинників, головними з яких є регулятивний вплив держави в рамках єдиного стратегічного підходу до забезпечення економічної безпеки всієї країни та побудови ефективної моделі регулювання економікою регіонів, зокрема забезпечення керованості процесами, спрямованими на досягнення бажаного стану економічної безпеки регіону, отже, громад. Однак саме в тому, що економічна безпека регіону є складовою частиною економічної безпеки держави, полягає основна складність у регулюванні першої. Це обумовлено тим, що

¹ Бобровська О.Ю. Регіональна економіка та забезпечення сталого розвитку. *Регіональна політика та регіональний розвиток в Україні* : матеріали першого ВЕБ-семінару для представників вищих навчальних закладів, органів публічної влади, громадських організацій (м. Одеса, 15 червня 2013 р.). URL: http://www.oridu.odessa.ua/7/11/file/rez_wb.pdf.

надзвичайно важко віднайти такий баланс повноважень та розподілу функцій із регулювання економіки регіонів між центральними, регіональними органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Для цього на законодавчому рівні закріплюються основні засади здійснення тих чи інших функцій з управління регіонами, що розподіляються між різними державними інституціями. Мета такого розподілу полягає в розмежуванні зон відповідальності та сфер впливу. Крім того, саме за рахунок такого розмежування буде досягатися, на думку законодавця, найбільший ефект від втручання держави в регіональну економіку та політику територіальних громад.

Важливо також ураховувати той факт, що регулювання економіки регіонів має бути прерогативою органів місцевого самоврядування, оскільки останні є прямим утіленням права громади на самоврядування, тому цілком логічним видається наділення саме цих органів основними функціями із забезпечення економічної безпеки регіону через видання регуляторних актів відповідно до положень Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11 вересня 2003 р. № 1160-IV¹. Саме вони, безпосередньо впливаючи на економічну систему регіону, забезпечуватимуть його збалансований розвиток та поступове економічне зростання, що стане базисом вирішення багатьох соціально-економічних проблем як конкретних громад, так і всього населення такого регіону, зокрема в безпековій сфері.

Синергія від результатів діяльності органів місцевого самоврядування в регіонах держави дасть змогу підтримувати економічну систему держави в бажаному стані (за умов контролю з боку уповноважених органів державної влади в межах їх компетенції), а саме забезпечувати її збалансований розвиток. Держава через створювану систему уповноважених органів буде перш за все координувати діяльність між органами державної влади регіонального рівня та органами місцевого самоврядування, засобами (насамперед правовими) й заходами (насамперед організаційними) реагувати на виникнення можливих ризиків погіршення стану забезпечення економічної безпеки регіону, зокрема за рахунок перерозподілу регіональних ресурсів та ресурсів громад.

Основою забезпечення економічної безпеки регіону є регіональні економічні інтереси, що органічно пов'язані з наявним у регіоні соціально-економічним потенціалом, безпосередньо залежать від

¹ Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11 вересня 2003 р. № 1160-IV. *Офіційний веб-сайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text>.

реалізації соціально-економічної політики, що провадиться державою, рівня збалансованості із загальнодержавними економічними інтересами та потребує захисту від внутрішніх (у межах конкретного регіону) і зовнішніх (у межах інших регіонів держави, держави загалом, зарубіжних країн) загроз. Роль же суб'єктів господарювання, що здійснюють господарську діяльність у межах певного регіону (регіонів) держави, виявляється у досягненні основної мети від результатів такої діяльності, що полягає в отриманні прибутку, за умови досягнення якої забезпечується економічний розвиток регіону (регіонів), держави загалом, що безпосередньо впливає на стан економічної безпеки регіону (регіонів) і в синергії забезпечує досягнення бажаного стану функціонування економічної системи держави. При цьому досягнення основної мети, якою є забезпечення економічної безпеки регіону (регіонів) держави, відбувається за умови ефективної, нормативно визначеної взаємодії цих економічних агентів (суб'єктів господарювання) з органами державної влади (як центральної, так і регіональної) та органами місцевого самоврядування за координаційної ролі держави задля забезпечення збалансованого розвитку економічної безпеки держави загалом¹.

Наведені визначення демонструють, що регіон дійсно є цілісною системою, окремі складові частини якої уособлюють розвиток публічно-політичних та соціально-економічних процесів на його території. З цієї точки зору в контексті забезпечення економічної безпеки регіонів стає зрозумілим, що вона може бути досягнута виключно за рахунок установалення балансу розвитку регіональної економічної системи, тобто за рахунок урівноваження інтересів органів державної влади, органів місцевого самоврядування (у межах їх нормативно визначеної компетенції), територіальних громад, ринкових агентів (суб'єктів господарювання).

Такий баланс інтересів, спрямований на задоволення суспільних потреб населення регіону й забезпечення сталого розвитку території, є сутністю державної регіональної політики, квінтесенцією якої є механізм узгодження компетенційних суперечок та ефективний розподіл повноважень між усіма рівнями та інституціями, що мають компетенцію щодо управління регіоном. Регіон завжди відчуває на собі вплив внутрішніх і зовнішніх чинників, які спрямовують і визначають стратегію розвитку та поетапний план її реалізації, тому

¹ Білоусов С.М. Актуальні питання побудови системи економічної безпеки регіонів держави. *Правове забезпечення адаптації інвестиційної моделі розвитку економіки України та ринків фінансових послуг до права Європейського Союзу* : матеріали Круглого столу (м. Харків, 8 грудня 2017 р.) / редкол.:С.В. Глібко, В.Є. Єрмаченко, О.О. Дмитрик та ін. Харків : НДІ ПЗІР, 2017.

якщо в системі державних координат буде проявлятися лише один вектор сили (або вплив органів державної влади, або вплив органів місцевого самоврядування), розвиток регіону не буде вважатися врівноваженим, оскільки перманентні цілі визначатиме той чи інший уповноважений суб'єкт.

Це твердження повною мірою стосується такої багатоаспектної категорії, як безпека громади, оскільки в умовах децентралізації роль територіальних громад у вирішенні більшості питань її життєдіяльності суттєво трансформувалася зі зміщенням акцентів на істотне розширення повноважень таких громад, зокрема в питаннях забезпечення безпеки своїх мешканців. Саме тому створення безпекового середовища неможливе без дотримання балансу інтересів органів держави та органів місцевого самоврядування. У зв'язку з цим слушною видається точка зору представників теорії інституціоналізму, відповідно до якої розвиток будь-якого об'єкта регулювання можливий лише за рахунок урівноваженого, збалансованого та послідовного впливу суб'єктів. Теорія інституціоналізму загалом відкидає можливість існування виключно одного суб'єкта впливу щодо такого управлінського об'єкта, як регіон. Регіон є складним соціально-економічним утворенням, яке розвивається не лише під впливом уповноважених суб'єктів, але й за рахунок власного внутрішнього потенціалу, тому такий вплив повинен мати характер координації та концентрації уваги на найбільш істотних питаннях функціонування регіону. При цьому ключовим критерієм сталого функціонування регіону, перш за все в питаннях створення належного безпекового середовища його територіальних громад, є критерій забезпечення збалансованого розвитку його (регіону) економічної системи та забезпечення його економічної безпеки.

У зв'язку з вищезазначеним можна цілком погодитись із тим, що «використання принципів конструктивної інтеграції та синтезу, взаємовпливу і взаємозбагачення за умови методологічної єдності розроблення і реалізації стратегій розвитку, встановлення системних зв'язків і численних факторів, що на них впливають, створює умови системності регіональних заходів, які здатні привести регіон до стану сталого розвитку на базисі екологічної, економічної та соціальної гармонії»¹. З цього можна зробити висновок, що регулятивний та

¹ Бобровська О.Ю. Регіональна економіка та забезпечення сталого розвитку. *Регіональна політика та регіональний розвиток в Україні* : матеріали Першого ВЕБ-семінару для представників вищих навчальних закладів, органів публічної влади, громадських організацій (м. Одеса, 15 червня 2013 р.). URL: http://www.oridu.odessa.ua/7/11/file/rez_wb.pdf.

регуляторний вплив, який чинять на регіон органи державної влади та органи місцевого самоврядування, є тією ознакою, що спрямовує вектор регіонального розвитку в такому напрямі, який би дав змогу досягти максимального результату функціонування економічної системи регіону, що синтагматично впливає на забезпечення розвитку всіх сфер життєдіяльності регіону та безпекове середовище в ньому.

При цьому саме економічна складова частина розвитку будь-якого регіону держави є вирішальною в контексті забезпечення його (регіону) сталого функціонування. До недавнього часу, як стверджує В.С. Куйбіда, забезпечення соціально-економічного розвитку регіону здійснювалося переважно за такими основними напрямками, як «розроблення та реалізація програм державної підтримки соціально-економічного розвитку окремих регіонів та територій; реалізація галузевих програм, якими передбачаються виділення коштів на підтримку визначених територій та соціальний захист їх населення; регулювання міжбюджетних відносин»¹.

Слід підкреслити, що розроблення й прийняття таких програм та їх деталізація на регіональному рівні потребують відповідної координації та кооперації зусиль органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Крім того, у процесі реалізації таких програм необхідно вирішити проблеми ієрархії в системі прийняття управлінських рішень, визначення основних центрів ухвалення рішень та центрів відповідальності. Загалом можна говорити, що ефективність взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування забезпечується в межах державної регіональної політики, пріоритетною метою якої має бути забезпечення економічної безпеки регіонів.

Водночас можна відзначити, що в сучасних умовах регіонального розвитку України загальнодержавні програми регіонального розвитку як ключові елементи політики забезпечення економічної безпеки регіонів поступово втрачають свою актуальність з огляду на їх декларативність, невизначеність пріоритетних цілей та завдань розвитку окремих регіонів держави з урахуванням особливостей функціонування економічних систем регіонів, відсутність системності та послідовності в їх сприйнятті після зміни влади в державі. Сьогодні державне регулювання економіки регіону потребує значної деконцентрації та децентралізації управлінського впливу з боку центральних органів державної влади. Регіон як об'єкт державного регулювання має бути забезпечений такою якістю регуляторного впливу (насамперед через прийняття регуляторних

¹ Куйбіда В.С. Нова державна регіональна політика: від теорії до практики. *Нова державна регіональна політика в Україні* / за заг. ред. В.С. Куйбіди. Київ : Крамар, 2009. С. 7–14.

актів органами державної влади регіонального рівня та органами місцевого самоврядування), яка б давала змогу максимально ефективно, оперативно та гнучко реагувати на будь-які зміни соціально-економічного характеру, уникаючи появи або загострення ризиків економічній безпеці. Така якість може бути досягнута за рахунок максимального наближення центру прийняття рішень до рівня регіону. Отже, саме тому необхідно наділити органи місцевого самоврядування та органи державної влади регіонального рівня таким обсягом компетенції, який би забезпечував вирішення завдань економічної безпеки на регіональному рівні без всеохоплюючого залучення центральних органів державної влади.

Доповнюючи цю тезу, маємо навести точку зору О.Ю. Бобровської, яка вважає, що успішне використання наукової інноваційної методології покращує інституційно-правові та організаційні умови реалізації поставлених стратегічних цілей, створює фундамент для ініціювання структурних перебудов, схем розміщення та вдосконалення елементів архітектоники регіону. На рівні регіонів використання методичних управлінських, організаційних, програмно-цілевих інновацій у контексті реалізації державної стратегії розвитку регіонів підвищить їх структурну гнучкість, прогнозованість їх (регіонів) економічного розвитку. Це дасть змогу отримати відчутні позитивні результати здійснюваних перетворень, адже ліквідуються структурні невідповідності у видах діяльності, галузевої та секторальної структури щодо кількості і якості продукції та послуг, активізуються процеси створення нових моделей взаємодії влади, представників бізнесу і населення, з'являться нові функціональні завдання управління, що відповідають викликам зовнішнього і внутрішнього середовища регіонального поля діяльності¹.

Можна стверджувати, що державна регіональна політика водночас охоплює багато сфер діяльності та переслідує досить розгалужені цілі, що інколи ускладнює не тільки їх досягнення, але й стратегічне і тактичне узгодження. В умовах сьогодення в Україні здійснювана державою регіональна політика є нечіткою, адже відсутня логічно побудована, ієрархічно узгоджена система завдань та пріоритетів регіонального розвитку, а це ускладнює досягнення реальних, а не декларованих показників розвитку територій. Доводячи це, можемо

¹ Бобровська О.Ю. Регіональна економіка та забезпечення сталого розвитку. *Регіональна політика та регіональний розвиток в Україні* : матеріали Першого ВЕБ-семінару для представників вищих навчальних закладів, органів публічної влади, громадських організацій (м. Одеса, 15 червня 2013 р.). URL: http://www.oridu.odessa.ua/7/11/file/rez_wb.pdf

провести аналіз змісту категорії «державна регіональна політика». Так, на думку М.І. Долішнього, «державна регіональна політика – це система цілей і дій, що спрямовані на реалізацію інтересів держави щодо регіонів та внутрішніх інтересів самих регіонів, яка реалізується за допомогою методів, що враховують історичну, етнічну, соціальну, економічну та екологічну специфіку території»¹.

Ю.М. Гладкий та А.І. Чистобаєв державну регіональну політику ототожнюють переважно з управлінням соціально-економічними процесами на рівні регіону і визначають її як сферу діяльності з управління політичним, економічним, соціальним та екологічним розвитком країни в просторовому, регіональному аспекті, яка відображає взаємовідносини як між державою і регіонами, так і регіонів між собою².

Деяко інший погляд має В.К. Симоненко, який під регіональною політикою розуміє, з одного боку, чітко опрацьовану в законодавчому аспекті практичну діяльність держави в усіх її регіонах, а з іншого боку, соціально-економічну політику, що здійснюється на основі загальнодержавного законодавства самими регіонами для досягнення чітко визначених регіональних та місцевих цілей і завдань³.

Отже, можна констатувати, що як на доктринальному рівні, так і на рівні законодавства ситуація щодо розроблення, запровадження та реалізації державної регіональної політики у сфері забезпечення економічної безпеки регіонів не є якісно кращою порівняно із ситуацією, що склалася щодо створення основ реалізації державної регіональної політики загалом. Водночас є достатньо підстав вважати, що державна регіональна політика у сфері забезпечення економічної безпеки регіону являє собою фундамент, на якому впроваджуватимуться всі інші елементи державної регіональної політики, зокрема соціальний, екологічний, культурний. При цьому державну регіональну політику у сфері забезпечення економічної безпеки регіону слід трактувати як діяльність уповноважених органів державної влади та органів місцевого самоврядування з регулювання соціально-економічного розвитку регіону, із забезпечення умов щодо його

¹ Долішний М.І. Регіональна політика на рубежі ХХ – ХХІ століть: нові пріоритети. Київ : Наукова думка, 2006. С. 17.

² Гладкий Ю.Н., Чистобаєв А.И. Основы региональной политики : учебник для вузов / Фонд «Международно-правовые экспертизы» ; Европейский институт экспертов. Санкт-Петербург : изд-во В.А. Михайлова, 1998. С. 19.

³ Симоненко В.К. Становлення інноваційної моделі розвитку економіки України: проблеми центральної влади і регіонів. *Регіональна економіка*. 2009. № 3. С. 31.

збалансованого розвитку з огляду на чинники внутрішнього і зовнішнього щодо регіону економічного середовища.

Для дослідження питань забезпечення економічної безпеки громад як складової частини такої безпеки регіону має значення заявлена у Концепції державної регіональної політики, затвердженій Указом Президента України від 25 травня 2001 р. № 341/2001, головна мета такої політики, якою є створення умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку України та її регіонів, підвищення рівня життя населення, забезпечення додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного її громадянина незалежно від місця проживання, а також поглиблення процесів ринкової трансформації на основі підвищення ефективності використання потенціалу регіонів, підвищення дієвості управлінських рішень, удосконалення роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування¹.

Спираючись на це визначення та виходячи з теоретико-методологічних засад забезпечення економічної безпеки країни загалом, можемо дійти висновку, що конструкція «створення умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку України та її регіонів» є квінтесенцією завдання державної регіональної політики у сфері забезпечення економічної безпеки регіонів. Отже, досягнення будь-яких цілей розвитку на регіональному рівні можливе виключно за умови наявності стабільної економічної ситуації в ньому або навіть помітного поступового економічного зростання.

Цей висновок випливає з того, що розвиток регіону так чи інакше відбувається за рахунок реалізації економічних інтересів суб'єктів, які беруть участь у ринкових процесах, що наявні як у межах конкретного регіону держави, так і в межах держави загалом. Регіон без економіки не може досягати жодних інших цілей, тим більше соціальних. З огляду на це економічний базис є основою життєдіяльності регіону, а все інше, зокрема інструментарій регіонального розвитку, механізми взаємодії між органами державної влади регіонального рівня та органами місцевого самоврядування, нормативно-правове забезпечення цих процесів, залежить від тієї економічної політики, яку провадить держава через наявні у неї засоби, зокрема господарсько-правові засоби. Однак якщо ця здійснювана економічна політика виявляється неспроможною вирішувати необхідні завдання в межах легітимних державотворчих

¹ Концепція державної регіональної політики : затверджена Указом Президента України від 25 травня 2001 р. № 341/2001. *Офіційний вісник України*. 2001. № 22. Ст. 983.

процедур, то матимуть місце дестабілізуючі процеси, деструктивний вплив яких позначиться передусім на регіональному рівні.

Право як надбудова є загальним для всієї країни, натомість економічний базис залишається в регіоні, а сукупність таких регіональних базисів утворює загальнодержавну економіку, тому проблема взаємоузгодження інтересів економічних еліт, які представляють різні регіони (різні регіональні економічні сили) з національними економічними інтересами, має загальнодержавне значення, але найбільше відчувається саме в тому регіоні, економічні інтереси бізнес-еліт якого не корелюють із загальнодержавними економічними інтересами. Від цього страждає насамперед економічний базис, тому що суб'єкти господарювання, що здійснюють діяльність у певному регіоні, досить чутливі до зміни ринкової кон'юнктури, що відбувається за умови порушення балансу цих інтересів.

З'ясування сутності економічної надбудови сприяє розумінню змісту поняття «державна регіональна політика у сфері забезпечення економічної безпеки регіону». Йдеться про розроблення та формування окремих елементів цієї політики з огляду на інтереси регіонів або потреби регіонального розвитку. Є загальнодержавні орієнтири національної економічної безпеки, в контурах яких формуються вихідні пріоритети в системі забезпечення економічної безпеки регіонів. Розуміючи, що державна регіональна політика в Україні сьогодення як набір програмних засобів, цілей та завдань державно-регулятивного впливу на процеси розвитку регіону, розробляється під впливом бізнес-еліт, можемо цілком впевнено стверджувати, що її зміст (можливо, не так чітко, а опосередковано) так чи інакше відобразить їх (еліт) інтереси, тому вже в самих засадах державної регіональної політики у сфері забезпечення економічної безпеки регіону будуть закладатися певні суперечності. З огляду на це збалансованість державної регіональної політики також є певною мірою суб'єктивною, оскільки знову ж таки набір цілей і засобів їх реалізації формуватиметься під таким впливом.

Вирішення цієї ситуації можливе за рахунок запровадження нового підходу до розуміння основ створення, формування та реалізації державної регіональної політики у сфері забезпечення економічної безпеки держави, а саме через розроблення Програм забезпечення економічної безпеки регіонів, що затверджуються Указом Президента України, основою яких має стати моніторинг стану забезпечення економічної безпеки регіонів. Такий моніторинг може відбуватися насамперед за допомогою SWOT-аналізу стану економічної безпеки за групами регіонів України, які об'єднані за принципом економічних районів, а матриці SWOT-аналізу забезпечать ефективність у визначенні пріоритетів державної регіональної політики та баланс

у відносинах у сфері забезпечення економічної безпеки між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Систематичне проведення таких SWOT-аналізів дасть змогу розробити алгоритм вжиття заходів із подолання загроз економічній безпеці регіонів.

Обов'язковою передумовою розроблення та запровадження таких програм мають стати принципи, на яких буде здійснюватися державна регіональна політика у сфері забезпечення економічної безпеки регіонів. Отже, ними можуть бути такі:

- принцип законності, що передбачає необхідність розроблення заходів регіональної політики та їх вжиття виключно на засадах нормативно-правових актів, не порушуючи та не обмежуючи максимально встановлений законодавством рівень гарантій прав та економічних інтересів суб'єктів господарювання;

- принцип паритетного розвитку, що передбачає створення та підтримку однакових для всіх уповноважених суб'єктів (органи державної влади та органи місцевого самоврядування) умов реалізації власних завдань та функцій, зокрема щодо доступу до ресурсної бази та забезпечення контролю за реалізацією регуляторних приписів;

- принцип кооперації та координації, що передбачає об'єднання зусиль та координацію регулятивного та регуляторного впливу між різними уповноваженими суб'єктами управління в рамках єдиної стратегічної мети розвитку регіону;

- принцип координованої субсидіарності, що передбачає розподіл відповідальності між органами місцевого самоврядування та регіональними органами державної влади щодо забезпечення цілей політики економічної безпеки як необхідна передумова ефективної реалізації політики децентралізації повноважень у сфері регіонального розвитку;

- принцип достатності, що передбачає існування такої моделі взаємодії між усіма уповноваженими суб'єктами управління системою економічної безпеки регіонів, розподіл повноважень у якій забезпечить необхідний рівень ефективності виконання завдань регіонального розвитку¹.

Окрім того, акцент у таких програмах слід зробити на ефективності вирішення поставлених в них завдань, які досягаються за умови, коли економічна система регіону перебуватиме в стабільному врівноваженому стані. Йдеться про систему індикаторів, розроблення яких має відбуватися з урахуванням соціально-економічних та

¹ Білоусов Є.М. Актуальні проблеми господарсько-правового забезпечення економічної безпеки України : монографія. Харків : Право, 2017. 240 с.

публічно-політичних процесів, що наявні в конкретному регіоні, тому ця система не буде однаковою для всіх регіонів країни. В цьому контексті проявляється вада наявної вітчизняної системи регіонального управління та її організаційно-правового забезпечення, оскільки навіть у Концепції державної регіональної політики не запроваджена система показників розвитку регіонів, а загальна мета державної регіональної політики має переважно декларативний характер¹.

Окремої уваги потребує те, що не мають ознак системності та апіорної узгодженості інші нормативно-правові акти різного рівня ієрархічності, норми яких прямо чи опосередковано регламентують відносини із забезпечення економічної безпеки регіонів держави, отже, громад. Зокрема, серед таких нормативно-правових актів слід назвати Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 23 березня 2000 р. № 1602-III, який у контексті здійснюваної державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки регіонів визначає правові, економічні та організаційні засади формування цілісної системи прогнозних і програмних документів економічного й соціального розвитку, встановлює порядок розроблення, затвердження та виконання прогнозних і програмних документів, зокрема в царині забезпечення економічної безпеки регіонів²; Закон України «Про Генеральну схему планування території України» від 7 лютого 2002 р. № 3059-III, який установив пріоритети та концептуальні положення щодо планування й використання території регіонів, шляхи вдосконалення систем розселення та забезпечення сталого розвитку територій, розвитку виробничої, соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури регіонів³; Закон України «Про державні цільові програми» від 18 березня 2004 р. № 1621-IV, у якому визначено засади розроблення, затвердження та виконання державних цільових програм, зокрема у контексті вирішення проблем забезпечення економічної

¹ Концепція державної регіональної політики : затверджена Указом Президента України від 25 травня 2001 р. № 341/2001. *Офіційний вісник України*. 2001. № 22. Ст. 983.

² Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : Закон України від 23 березня 2000 р. № 1602-III. *Офіційний веб-сайт Верховної Ради України*. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1602-14>.

³ Про Генеральну схему планування території України : Закон України від 7 лютого 2002 р. № 3059-III. *Офіційний веб-сайт Верховної Ради України*. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3059-14>.

безпеки та стабільного розвитку окремих регіонів, подолання їх депресивності¹.

Реагуючи на зовнішні та внутрішні загрози економічній безпеці України, 6 серпня 2014 р. Кабінет Міністрів України прийняв Постанову № 385, якою затверджувалася Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 р. (далі – Державна стратегія), що визначала цілі державної регіональної політики та основні завдання центральних та місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, спрямовані на досягнення окреслених цілей, а також передбачала узгодженість державної регіональної політики з іншими різновидами державної політики, що спрямовані на територіальний розвиток². Важливим позитивним аспектом цього нормативно-правового акта можна вважати те, що в зазначеній Державній стратегії зазначається, що державна регіональна політика має базуватися не на патерналістських відносинах між державою і регіоном, а на створенні умов для формування постійно відтворювальної внутрішньої (ендогенної) бази розвитку в умовах відкритої економіки. Це можливо лише за умови системної координації дій органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування на всіх рівнях, представників бізнесу та громадянського суспільства. Визначальними стають як горизонтальна координація дій органів державної влади, що мають вплив на регіональний розвиток, так і запровадження багаторівневого вертикального управління, що має сприяти синхронізації дій центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування у сфері регіонального та місцевого розвитку. Водночас слід відзначити, що далеко не всі поставлені у Державній стратегії завдання отримали втілення сьогодні.

За таких умов розроблення програм забезпечення економічної безпеки регіонів держави може дати змогу мобілізувати наявні ресурси та спрямувати їх на подолання найбільш актуальних проблем розвитку регіонів, що загалом послужить необхідним імпульсом для розвитку як економіки країни, так і територіальних громад.

¹ Про державні цільові програми : Закон України від 18 березня 2004 р. № 1621-IV. *Офіційний веб-сайт Верховної Ради України*. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1621-15>.

² Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р. : Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385. *Офіційний веб-сайт Верховної Ради України*. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-n>.

Підсумовуючи вищевикладене, можемо зазначити, що для досягнення цілей забезпечення економічної безпеки регіонів та громад, які входять до їх складу, необхідно вирішити такі завдання:

- упровадження детального, науково обґрунтованого аналізу внутрішнього природного, економічного, науково-технічного, трудового потенціалу регіонів, за результатами якого має відбуватися розроблення комплексних публічно-політичних, організаційно-правових, економічних та інших механізмів його ефективного використання з орієнтуванням на забезпечення загальнодержавної стабільності економічних процесів;

- здійснення з урахуванням особливостей потенціалу регіону та громад у його складі структурної перебудови його економіки, форматування просторового розміщення продуктивних сил на засадах інноваційності й наукоємності виробничих процесів та з огляду на потребу експортної орієнтації промислового комплексу;

- подолання територіального дисбалансу економічного розвитку регіонів та соціального забезпечення громадян не стільки на засадах економічного вирівнювання за рахунок міжбюджетних трансфертів, скільки шляхом активізації ініціатив місцевої влади, пошуку нових джерел інвестування та нових, інвестиційно привабливих проектів перетворення регіонів та їх територіальних громад на прибуткові економічні системи;

- стимулювання розвитку приватного сектору та активізація комунального господарства, перетворення його на реального суб'єкта конкурентних відносин задля прямого вирішення проблем зайнятості населення та наповнюваності місцевих бюджетів;

- створення умов для оперативного моніторингу та реагування на стан економічних процесів у регіоні (зокрема, у територіальних громадах) як на місцевому, так і на загальнодержавному рівнях;

- удосконалення міжбюджетних та податкових відносин задля створення дієвих механізмів наповнення місцевих бюджетів за рахунок надходжень від суб'єктів господарювання, що функціонують безпосередньо в регіоні;

- посилення та пошук нових форм економічної інтеграції регіонів (громад) усередині держави та їхня участь у програмах розвитку транскордонного співробітництва, що відкриватиме для регіонів нові можливості у сфері економічного розвитку та стабілізації регіональних ринків;

- удосконалення системи управління регіональним економічним розвитком на загальнодержавному рівні, запровадження моніторингових програм, зміст яких полягатиме в застосуванні загальнодержавної

єдиної системи індикаторів розвитку й економічної стабільності регіонів та їх громад¹;

- активізація роботи щодо формування дієвої системи нормативно-правового забезпечення економічної безпеки регіонів та громад у їх складі;

- використання механізмів реалізації Програм регіонального розвитку, аналіз наявних в Україні державних цільових програм, спрямованих на розвиток регіонів і територіальних громад, їх актуальність, вчасне та повне виконання;

- використання механізмів реалізації Програм забезпечення економічної безпеки регіонів задля стимулювання формування середовища економічного розвитку на регіональному рівні.

Таким чином, система завдань у сфері забезпечення безпекового середовища територіальних громад органічно пов'язана із забезпеченням економічної безпеки регіону. Вирішення поставлених завдань через розроблення та запровадження програм забезпечення економічної безпеки регіонів держави, їх взаємозв'язок з іншими нормативно-правовими актами, що забезпечують функціонування економічної системи регіону, його збалансований розвиток, дасть змогу сформувати потужний економічний базис, який стане рушійною силою стабільного розвитку не лише регіону, але й держави загалом.

1.3. Участь органів місцевого самоврядування в забезпеченні публічної безпеки громад

Забезпечення публічної безпеки громад потребує комплексу злагоджених дій багатьох суб'єктів, наділених владними повноваженнями в економічній, соціально-політичній, правоохоронній та інших сферах життєдіяльності суспільства. Серед таких суб'єктів досить важливу роль виконують органи місцевого самоврядування, які є найбільш наближеною до населення ланкою публічної влади і безпосередньо зацікавлені у підтримці безпечного середовища на підвідомчих територіях.

Сьогодні в Україні органи місцевого самоврядування беруть доволі активну участь у відносинах, що виникають у зв'язку із забезпеченням публічної безпеки на регіональному та місцевому рівнях. Це відповідає

¹ Концепція державної регіональної політики : затверджена Указом Президента України від 25 травня 2001 р. № 341/2001. *Офіційний вісник України*. 2001. № 22. Ст. 983.

європейській традиції, адже у країнах-членах Європейського Союзу органи місцевого самоврядування наділені широким комплексом повноважень стосовно публічної безпеки і правопорядку. Водночас нині в Україні продовжуються дискусії щодо ступеня самостійності та оптимального обсягу компетенції органів місцевого самоврядування у вирішенні питань життєдіяльності територіальних громад, в тому числі питань безпеки. Триває реформа територіальної організації влади та місцевого самоврядування, в рамках якої обговорюються різні варіанти розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою. При цьому держава визнає, що наявний стан функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав¹.

Правова основа діяльності органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення публічної безпеки громад представлена положеннями Конституції України², Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні»³, «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону»⁴, Кодексу України про адміністративні правопорушення⁵, Кодексу цивільного захисту України⁶ та низки інших законів і підзаконних нормативно-правових актів, зокрема локальних, що приймаються самими органами місцевого самоврядування. Однак сьогодні акти законодавства, що регулюють діяльність органів місцевого самоврядування у зазначеній сфері,

¹ Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. *Офіційний вісник України*. 2014. № 30. Ст. 831 ; Реформа децентралізації. *Урядовий портал*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizaciyi>.

² Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. (із змінами).

³ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170 (із змінами).

⁴ Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України від 22 червня 2000 р. № 1835- III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 40. Ст. 338 (із змінами).

⁵ Кодекс України про адміністративні правопорушення. *Офіційний веб-портал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>.

⁶ Кодекс цивільного захисту України. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 34–35. Ст. 458 (із змінами).

містять низку прогалин та неточностей, є недостатньо конкретизованими, що спричиняє ускладнення у правозастосуванні та негативно впливає на стан публічної безпеки громад.

Окремі аспекти щодо участі органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення публічної безпеки громад раніше досліджувалися у наукових працях Р.С. Веприцького, В.О. Демиденка, В.В. Кадали, В.А. Орлова, О.О. Панової та інших представників юридичної науки. Водночас залишається низка питань, які не одержали достатньої наукової розробки і потребують додаткового опрацювання. Зокрема, це стосується підготовки та затвердження органами місцевого самоврядування програм із забезпечення публічної безпеки і правопорядку, участі цих органів в організації діяльності громадських об'єднань з охорони громадського порядку, визначення компетенції цих органів з розгляду справ про адміністративні правопорушення тощо.

Наведене вище свідчить про актуальність окресленої тематики та доцільність її дослідження задля обґрунтування пропозицій щодо удосконалення правових засад участі органів місцевого самоврядування у забезпеченні публічної безпеки громад.

Нині система органів місцевого самоврядування в Україні включає такі елементи:

- представницькі (виборні) органи – сільські, селищні, міські, районні у містах, районні та обласні ради, які складаються з депутатів і згідно із законом наділені правом представляти інтереси відповідних територіальних громад і приймати рішення від їх імені;

- виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад, що створюються відповідними радами для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування (ст. ст. 140, 141 Конституції України, ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Зазначені органи діють за принципом розподілу повноважень, що передбачають вирішення цими органами багатьох питань місцевого значення, зокрема низки питань публічної безпеки громад. При цьому сільські, селищні, міські ради мають можливість самостійно визначати структуру своїх виконавчих органів та розподіляти між ними повноваження з урахуванням загальнодержавних нормативно-правових актів. Користуючись таким правом, деякі місцеві ради утворили виконавчі органи, у віданні яких спеціально зосереджено питання публічної безпеки. Наприклад, Одеською міською радою утворено Департамент муніципальної безпеки, основними завданнями якого є розроблення та організація виконання міських цільових та

комплексних програм, спрямованих на забезпечення правопорядку, створення безпечних умов для життя, праці та відпочинку людей на території міста, захисту населення і території міста від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню; вжиття заходів, спрямованих на запобігання адміністративним правопорушенням, виявлення й усунення причин та умов, які сприяють їх вчиненню; організація заходів з охорони громадського порядку на території міста¹.

Реалізуючи свою компетенцію, органи місцевого самоврядування беруть участь у забезпеченні публічної безпеки громад у різних формах. Однією з найважливіших серед цих форм є планування й програмування заходів, що здійснюватимуться для забезпечення такої безпеки у короткостроковій та середньостроковій перспективі.

У рамках такого планування й програмування найбільш значущі заходи, спрямовані на покращення стану публічної безпеки громад, включаються до програм соціально-економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, що затверджуються на пленарних засіданнях місцевих рад (п. 22 ч. 1 ст. 26, п. 1 п. «а» ст. 27, п. 16 ч. 1 ст. 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Наприклад, Програма економічного і соціального розвитку міста Маріуполя на 2020 р. передбачала, зокрема, виділення субвенцій на придбання технічних засобів для вдосконалення апаратно-програмного комплексу відеоспостереження Єдиного аналітичного сервісного центру Головного управління Національної поліції в області, придбання технічних засобів для Управління патрульної поліції, ремонт приміщень для поліцейських станцій².

Водночас місцеві ради затверджують окремі цільові програми, спеціально присвячені питанням публічної безпеки і правопорядку. Зокрема, останніми роками у низці великих міст України запроваджено програми «Безпечне місто», що передбачають встановлення відеокамер у місцях найбільшого скупчення людей, формування на цій основі міських систем відеоспостереження за громадськими місцями, стратегічними міськими об'єктами, дорожнім рухом, а також створення

¹ Положення про Департамент муніципальної безпеки Одеської міської ради : затверджено Рішенням Одеської міської ради від 18 вересня 2019 р. № 5064-VII. *Офіційний сайт міста Одеси*. URL: <https://omr.gov.ua/ua/city/departments/bezpeka/statute>.

² Про Програму економічного і соціального розвитку м. Маріуполя на 2020 р. : Рішення Маріупольської міської ради від 24 грудня 2019 р. № 7/48-4777. *Офіційний сайт Маріупольської міської ради*. URL: <https://mariupolrada.gov.ua/uploads/16/82324-7.48-4777.pdf>.

ситуаційних центрів для координованого управління, контролю та моніторингу ситуацій¹.

Також приймаються цільові програми протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку, що передбачають вжиття на відповідних територіях комплексу превентивних та інших заходів, у яких беруть участь територіальні органи й підрозділи Національної поліції, виконавчі органи місцевих рад, комунальні підприємства та організації, інші уповноважені органи та служби². Водночас практика підготовки таких цільових програм нині є непорядкованою. Так, в одних випадках ініціаторами та головними розробниками таких програмних документів виступають відповідні територіальні органи поліції, в інших – програмні документи розробляються виконавчими органами місцевих рад. Застосовуються різні підходи до визначення назв цих програмних документів, їх структури, змістовного наповнення, кола головних виконавців і співвиконавців тощо. Різним є рівень якості затверджуваних програм: деякі з них є достатньо змістовними, деякі мають скоріше формальний характер і містять суттєві недоліки.

Аналізуючи практику реалізації повноважень органів місцевого самоврядування стосовно затвердження цільових програм, спрямованих на розвиток безпечного середовища, керівниця програмної ініціативи «Безпека громад» Експертного центру з прав людини У. Шадська констатувала, що такі програми сьогодні діють практично в кожній громаді, проте їхня ефективність перебуває під сумнівом. Це зумовлено передусім застарілим підходом до розроблення програми, формування її змісту та реалізації. Зокрема, здебільшого основний фокус роблять на попередженні злочинності (кримінальних

¹ Програма «Безпечне місто» на 2016–2018 роки : затверджена Рішенням Вінницької міської ради від 25 грудня 2012 р. № 48. *Офіційний сайт Вінницької міської ради*. URL: <https://www.vmr.gov.ua/Executives/Lists/DepartmentOfInformationalTecholgies/ShowContent.aspx?ID=23>; Програма «Безпечне місто» на 2016–2020 роки : затверджена Рішенням Дніпровської міської ради від 30 березня 2016 р. № 14/5. *Офіційний сайт Дніпровської міської ради*. URL: <https://dniprorada.gov.ua/uk/page/-62>.

² Наприклад, Програма посилення охорони публічної безпеки і боротьби зі злочинністю на території Бахмутської міської об'єднаної територіальної громади «Правопорядок 2020–2021» : затверджена Рішенням Бахмутської міської ради від 29 січня 2020 р. № 6/139-2855. *Офіційний сайт Бахмутської міської ради*. URL: <https://artemrada.gov.ua/26161>; Комплексна програма протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку у Чуднівській об'єднаній територіальній громаді на 2019–2021 рр. : затверджена Рішенням Чуднівської міської ради від 9 квітня 2019 р. № 63. *Офіційний сайт Чуднівської громади*. URL: <https://chudniv-miskrada.gov.ua/kompleksna-programa-pidvischennya-efektivnosti-profilaktiki-zlochinnosti-na-20162020-rr-na-teritorii-mista-chudniv-11-40-38-24-01-2018>.

та адміністративних правопорушень), проте не враховують велику кількість можливих або наявних загроз для місцевого населення¹.

Розвиваючи цю тезу, У. Шадська зазначає, що у таких країнах, як Чехія, Польща, Великобританія, Литва, Іспанія, до розроблення програм у сфері безпеки обов'язково долучаються практично всі місцеві органи влади, включаючи правоохоронні. Такі програми формують, орієнтуючись на дослідження громадської думки, оперативні та статистичні дані про потенційні або наявні загрози. Основний акцент роблять на ідентифікації (комплексному аналізі), створенні механізму попередження та вирішенні конкретних проблем безпеки на певній території. Стратегічні цілі та завдання програми визначають на підставі сформованих пріоритетів, які необхідно втілити протягом певного періоду часу. У регіоні може бути декілька програм, усе залежить від масштабів території, густоти населення та безпекової ситуації загалом, тобто діє індивідуальний підхід. Коло суб'єктів, відповідальних за патронат, фінансування та вжиття заходів, також визначається завчасно і може змінюватися залежно від досягнутих результатів, отже, існує система періодичної оцінки реалізації завдань програми. Як приклад дослідниця наводить Програму безпеки міста Гданська (Республіка Польща), що розроблена з урахуванням думки мешканців та охоплює такі складові частини, як протидія злочинності; безпека в громадських місцях та місцях проживання; безпека вразливих груп населення; попередження насильства в сім'ї; безпека у школі; безпека дорожнього руху; екологічна безпека; пожежна безпека; профілактичні заходи; попередження інфекційних хвороб; протидія наркоманії та алкоголізму².

Врахування позитивного досвіду інших країн щодо підготовки програмних документів з питань публічної безпеки громад може виявитися корисним для України. При цьому покращенню наявних підходів до планування і програмування у цій сфері може сприяти затвердження на загальнодержавному рівні Методичних рекомендацій щодо розроблення, затвердження та контролю виконання регіональних та місцевих програм з питань забезпечення

¹ Шадська У. Безпека громади – пошук спільних рішень : навчальний посібник. Київ, 2018. С. 79. URL: https://ecpl.com.ua/wp-content/uploads/2018/10/Bezpeka_Hromad.pdf.

² Шадська У. Зазначена праця. С. 79–80; Uchwała nr XVIII/538/16 rady miasta Gdanska z dnia 28 stycznia 2016 roku w sprawie uchwalenia “Miejskiego programu zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego”. URL: <https://app.xyzgcm.pl/gdansk-pl/d/20160472147/miejski-program-zapobiegania-przestepczosci-oraz-ochrony-bezpieczenstwa-obywateli-i-porzadku-publicznego.pdf>.

публічної безпеки і правопорядку. В таких Методичних рекомендаціях варто запропонувати, зокрема, примірну структуру зазначених програм з урахуванням необхідності підтримання безпечних умов у різних сферах життєдіяльності територіальних громад. З огляду на коло завдань і повноважень центральних органів виконавчої влади такі Методичні рекомендації доцільно затвердити спільним наказом Міністерства внутрішніх справ України і Міністерства розвитку громад і територій України.

Ще однією формою участі органів місцевого самоврядування у забезпеченні публічної безпеки громад є організація діяльності громадських об'єднань, які створюються на добровільних засадах задля сприяння органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам, Державній прикордонній службі та органам виконавчої влади, а також посадовим особам у запобіганні та припиненні кримінальних та адміністративних правопорушень, захисті життя та здоров'я громадян, інтересів суспільства й держави від протиправних посягань, а також у рятуванні людей і майна під час стихійного лиха та інших надзвичайних ситуацій. Відповідно до вимог законодавства органи місцевого самоврядування мають надавати всіляку допомогу та підтримку у створенні таких громадських формувань і водночас уповноважені здійснювати координацію діяльності зазначених громадських формувань, видавати посвідчення їх членам, розглядати пропозицій цих формувань щодо поліпшення стану громадського порядку, спільно з правоохоронними органами залучати ці формування до проведення патрулювання та вжиття інших спільних заходів. Для реалізації цілей і завдань цих громадських формувань органи місцевого самоврядування мають право надавати їм службові приміщення, необхідний інвентар та засоби зв'язку, вводити за рахунок коштів місцевого бюджету посади інструктора з питань роботи з цими формуваннями, начальника загону народної дружини підприємства, установи, організації (ч. 2 ст. 3, ч. 3 ст. 4, ч. 2 ст. 12, ст. 15, ст. 16, ч. 1 ст. 19 Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону»).

Водночас наявний стан правового регулювання відносин органів місцевого самоврядування з вищезазначеними громадськими формуваннями не позбавлений окремих недоліків. Зокрема, Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» містить внутрішні протиріччя стосовно розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування, органами Національної поліції та місцевими органами виконавчої влади стосовно координації і контролю діяльності громадських формувань (статті 3, 15,

16, 20 Закону по-різному визначають те, які саме органи уповноважені організувати, координувати та контролювати діяльність таких громадських формувань). До того ж на загальнодержавному рівні не визначено порядок здійснення певними органами координації та контролю щодо діяльності громадських формувань. Деякі органи місцевого самоврядування затвердили такий порядок власними нормативно-правовими актами локальної дії¹, однак врегулювання в такий спосіб відносин між зазначеними суб'єктами виявляється недостатнім. Свідченням цього є неоднотайна судова практика вирішення спорів між органами місцевого самоврядування та окремими громадськими формуваннями щодо примусового припинення діяльності останніх через те, що вони не співпрацюють з органами місцевого самоврядування та органами поліції².

Наведене вище вказує на доцільність доопрацювання правової основи відносин органів місцевого самоврядування та громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону, зокрема визначення порядку здійснення органами місцевого самоврядування спільно з органами Національної поліції координації та контролю за діяльністю цих громадських формувань.

Наступною важливою формою участі органів місцевого самоврядування у забезпеченні публічної безпеки громад є розгляд справ про окремі види адміністративних правопорушень, а також

¹ Про затвердження Порядку здійснення координації та контролю діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону, зареєстрованих на території міста Одеси : Рішення виконавчого комітету Одеської міської ради від 26 травня 2016 р. № 145. *Офіційний сайт міста Одеси*. URL: <https://omr.gov.ua/ru/acts/committee/83921>; Про затвердження Порядку здійснення координації та контролю за діяльністю громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону, зареєстрованих на території м. Житомира. *Офіційний веб-сайт Житомирської міської ради*. URL: <http://old.ztrada.gov.ua/laws/t1/p2?pageNum=119>.

² Рішення Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 9 жовтня 2020 р. у справі № 160/9038/20. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/93873224>; Рішення Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 17 грудня 2020 р. у справі № 160/773/20. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/94039540>; Рішення Одеського окружного адміністративного суду від 16 березня 2020 р. у справі № 420/7789/19. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88235158>; Рішення Одеського окружного адміністративного суду від 27 березня 2020 р. у справі № 420/7790/19. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88456760>.

вжиття заходів, спрямованих на запобігання адміністративним правопорушенням. Так, виконавчі комітети (виконавчі органи, що виконують повноваження виконавчих комітетів) сільських, селищних, міських рад, їх уповноважені посадові особи, адміністративні комісії при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад віднесено до кола органів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення. При цьому серед видів адміністративних правопорушень, підвідомчих цих органам, є такі, що порушують публічну безпеку громад (порушення правил охорони електричних мереж, пошкодження газопроводів під час провадження робіт, порушення правил охорони смуги відводу автомобільних шляхів, завідомо неправдивий виклик пожежної охорони, поліції, швидкої медичної допомоги або аварійних служб тощо). Також органи місцевого самоврядування уповноважені розробляти і здійснювати заходи, спрямовані на запобігання адміністративним правопорушенням, виявлення й усунення причин та умов, які сприяють їх вчиненню; координувати на своїй території роботу всіх державних і громадських органів із запобігання адміністративним правопорушенням; встановлювати правила з окремих питань, за порушення яких передбачається адміністративна відповідальність (ст. ст. 5, 6, 213–219 Кодексу України про адміністративні правопорушення, пп. 4 п. «б» ч. 1 ст. 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Реалізація органами місцевого самоврядування зазначених повноважень дає їм можливість певною мірою впливати на стан публічної безпеки в межах підвідомчих територій, зокрема шляхом вжиття заходів щодо припинення адміністративних правопорушень, які посягають на громадський порядок. Однак нині окремі питання щодо правового регулювання цього напрямку діяльності органів місцевого самоврядування потребують доопрацювання. Зокрема, науковці і практики раніше неодноразово звертали увагу на те, що на рівні закону не регламентовано належним чином процедуру утворення адміністративних комісій при виконавчих органах місцевих рад, зокрема не встановлено вимоги до кількісного складу адміністративної комісії, а також вимоги, яким мають відповідати члени таких комісій. На державному рівні досі не прийнято нове Типове положення про адміністративні комісії, тому органи місцевого самоврядування під час розроблення власних положень про адміністративні комісії керуються актом радянських часів, а саме Положенням про адміністративні комісії

Української РСР від 9 березня 1988 р., що не відповідає умовам сьогодення¹.

Зважаючи на такі недоліки законодавства, можемо погодитись із думкою С.С. Василів, яка зазначила, що у разі збереження адміністративних комісій як органу адміністративної юрисдикції необхідно нормативно визначити освітньо-кваліфікаційні вимоги до осіб, які входять до створених колегіальних підрозділів органів місцевого самоврядування, а також передбачити обов'язкову участь у таких комісіях осіб, які є кваліфікованими фахівцями у галузі права або у сфері правовідносин, що є предметом розгляду органу адміністративно-деліктної юрисдикції. При цьому дослідниця цілком слушно звернула увагу на положення Закону Чеської Республіки «Про проступки» (п. 3 § 53), яким передбачено право муніципалітетів створювати комісії для розгляду проступків як власний орган. Ці комісії діють і приймають рішення у складі трьох осіб з обов'язковим головуванням особи з юридичною освітою або зі спеціальною професійною компетентністю для розгляду проступків².

Крім врегулювання питань, зазначених вище, доцільно переглянути перелік видів адміністративних правопорушень, розгляд яких віднесено до відання виконавчих органів місцевих рад та створених ними адміністративних комісій. Це обумовлено тим, що цей перелік формувався ситуативно впродовж багатьох років і сьогодні охоплює деякі види адміністративних правопорушень, розгляд справ щодо яких з урахуванням специфіки цих правопорушень мав би здійснюватися судом або територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади, що наділені спеціальною компетенцією у відповідній сфері, отже, є більш обізнаними у певних питаннях. Наприклад, до підвідомчості адміністративних комісій при виконавчих органах міських рад віднесено розгляд справ щодо такого виду

¹ Миколенко О.І. Адміністративні комісії у системі органів адміністративно-юрисдикційної діяльності. *Вісник Одеського національного університету імені І.І. Мечникова. Правознавство*. 2012. Т. 17. Вип. 1/2 (16/17). С. 142; Василів С.С. Адміністративні комісії у системі органів, що уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки*. 2016. № 850. С. 376–377; Бердник В.С. Місце адміністративних комісій у системі органів адміністративної юрисдикції. *Право і суспільство*. 2012. № 2. С. 147; Про затвердження Положення про адміністративні комісії Української РСР : Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 9 березня 1988 р. № 5540-XI. *Офіційний веб-портал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5540-11#Text>.

² Василів С.С. Зазначена праця. С. 377–378; *Zakon České národní rady ze dne 17. května 1990 o přestupcích*. URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1990-200>.

адміністративного правопорушення, як порушення порядку та умов ведення насінництва та розсадництва (виробництво, заготівля, пакування, маркування, затарювання, зберігання насіння, садивного матеріалу задля продажу без додержання методичних і технологічних вимог або реалізація їх без документів про якість, а також інше введення в обіг насіння, садивного матеріалу з порушенням встановленого порядку) (ст. ст. 218, 104¹ Кодексу України про адміністративні правопорушення)¹. Водночас нині функціонують територіальні органи центрального органу виконавчої влади, що спеціально уповноважені реалізувати державну політику у сфері державного нагляду (контролю) у сфері насінництва та розсадництва (ст. ст. 24–26 Закону України «Про насіння і садівний матеріал»²), порівняно з адміністративними комісіями при органах місцевого самоврядування вони мають більше можливостей щодо виявлення, правильної правової кваліфікації та припинення зазначеної категорії адміністративних правопорушень з притягненням винних осіб до адміністративної відповідальності.

З урахуванням цього одним із напрямів удосконалення законодавства щодо участі органів місцевого самоврядування у забезпеченні публічної безпеки громад має стати актуалізація переліку видів адміністративних правопорушень, розгляд яких віднесено до відання виконавчих органів місцевих рад та створених ними адміністративних комісій, а також оптимізація розподілу компетенції у цій сфері між цими органами та територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади.

Продовжуючи аналіз, маємо звернути увагу на таку форму участі органів місцевого самоврядування у забезпеченні публічної безпеки громад, як забезпечення додержання вимог безпеки під час проведення у населених пунктах масових заходів. Зазначений аспект має велике значення, адже проведення громадських заходів в умовах скупчення багатьох людей пов'язано з підвищеними безпековими ризиками.

Нині до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад віднесено вирішення відповідно до закону питань про проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій, спортивних, видовищних та

¹ Одночасно у статті 244 Кодексу України про адміністративні правопорушення залишаються норми, згідно з якими розгляд справ щодо цього ж виду адміністративних правопорушень віднесено до компетенції державних інспекторів сільського господарства, тоді як у 2019 р. Державну інспекцію сільського господарства України було ліквідовано.

² Про насіння і садівний матеріал : Закон України від 26 грудня 2002 р. № 411-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 13. Ст. 92 (із змінами).

інших масових заходів; здійснення контролю за забезпеченням під час їх проведення громадського порядку (пп. 3 п. «б» ч. 1 ст. 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Водночас реалізація цих повноважень на практиці супроводжується низкою ускладнень. Однією з причин цього є те, що в Україні досі не прийнято законодавчий акт стосовно порядку реалізації громадянами конституційного права на проведення мирних зібрань (зборів, мітингів, демонстрацій тощо), тоді як прийняття такого закону є доцільним та необхідним, на чому неодноразово наголошувалося у різних джерелах¹. При цьому у Рішенні Конституційного Суду України від 19 квітня 2001 р. № 4-рп/2001 міститься зазначення про те, що визначення строків завчасного сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення мирних зібрань з урахуванням особливостей мирних зібрань, їх форм, масовості, місця і часу проведення тощо має бути предметом законодавчого регулювання².

За відсутності відповідного законодавчого акта деякі органи місцевого самоврядування намагаються заповнити ці прогалини законодавства шляхом прийняття власних (локальних) правових актів³. Водночас з урахуванням змісту вищезазначеного Рішення Конституційного Суду України правомірність прийняття місцевими радами таких актів може ставитись під сумнів, адже на практиці мали

¹ Щодо необхідності законодавчого врегулювання права громадян на мирні збори : Аналітична записка. *Офіційний веб-сайт Національного інституту стратегічних досліджень*. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/gromadyanskususpilstvo/schodo-neobkhdnosti-zakonodavchogo-vregulyuvannya-prava>; Вищий адміністративний суд України вкотре просить суб'єктів законодавчої ініціативи якнайшвидше врегулювати питання мирних зібрань в Україні. *Офіційний веб-сайт Вищого адміністративного суду України*. URL: <http://www.vasu.gov.ua/123603>.

² Рішення Конституційного Суду України від 19 квітня 2001 р. № 4-рп/2001 у справі № 1-30/2001 (справа щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання). *Офіційний веб-портал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-01#Text>.

³ Порядок вирішення відповідно до законодавства України питань про проведення в місті Чугуєві зборів, мітингів, походів, демонстрацій та інших мирних зібрань, здійснення контролю за забезпеченням при їх проведенні громадського порядку : Додаток до Рішення виконавчого комітету Чугуївської міської ради від 8 серпня 2013 р. № 299. *Офіційний сайт Чугуївської міської ради та її виконавчого комітету*. URL: http://chuguev-rada.gov.ua/files/docs/2020/8358_4502PorjadokprovedennyavmChuguevizborivmitingi.pdf; Про затвердження Тимчасового порядку організації та проведення у місті Куп'янську зборів, мітингів, походів та демонстрацій : Рішення Куп'янської міської ради від 16 грудня 2011 р. № 526-VI. *Офіційний сайт Куп'янської міської ради та її виконавчого комітету*. URL: <http://kupyansk-rada.gov.ua/rdocs/file/17473/1>.

місце випадки їх скасування в судовому порядку як таких, що прийняті з перевищенням наданих місцевим радам повноважень¹.

З огляду на те, що органи місцевого самоврядування зацікавлені у забезпеченні громадського порядку на відповідних територіях, їм надано право звернутися до суду із позовною заявою про заборону проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій (якщо проведення заходу може створити реальну небезпеку заворушень чи вчинення кримінальних правопорушень, загрозу здоров'ю населення або правам і свободам інших людей) чи про встановлення іншого обмеження права на свободу мирних зібрань (щодо місця чи часу їх проведення тощо) (ст. 280 Кодексу адміністративного судочинства України²). Водночас в умовах неналежного правового регулювання відносин, пов'язаних з організацією мирних зібрань, судова практика вирішення таких категорій справ є неоднозначною³.

З урахуванням наведеного вище, підтримуючи позицію науковців і практиків щодо потреби у прийнятті законодавчого акта з питань реалізації громадянами конституційного права на проведення мирних зібрань, маємо звернути увагу на те, що під час розроблення такого закону в його зміст доцільно включити, зокрема, основні положення стосовно особливостей забезпечення публічної безпеки й порядку у зв'язку з організацією та проведенням мирних зібрань, у тому числі конкретизувати повноваження органів місцевого самоврядування щодо забезпечення такої безпеки.

Водночас варто відзначити, що мирні зібрання (збори, мітинги, походи і демонстрації) є не єдиним видом масових заходів, проведення яких пов'язано з підвищеним ризиком для публічної безпеки й порядку. До кола таких заходів належать також спортивні змагання, громадські розважальні заходи, проведення вуличних ярмарків, народних свят тощо.

У зв'язку з цим викликає інтерес підхід, застосований у законодавстві Латвійської Республіки. Нині у цій країні діють Закони

¹ Постанова Херсонського окружного адміністративного суду від 18 вересня 2012 р. у справі № 2-а-2651/12/2170. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/26124845>.

² Кодекс адміністративного судочинства України. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 2005. № 35–37. Ст. 446 (із змінами).

³ Серета М.В., Куйбіда Р.О., Трубенкова О.М. Свобода мирних зібрань в Україні: пошук оптимальної моделі регулювання. URL: http://185.65.244.102/ua/about/books/peaceful_assemblies; Про правове врегулювання відносин щодо реалізації права на мирні зібрання : Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 22 травня 2015 р. № 5. *Офіційний веб-сайт Вищого адміністративного суду України*. URL: http://www.vasu.gov.ua/plenum/post_plenum/postanova_plenumu_vasu_5_22-05-2015.

«Про мітинги, маніфестації та пікети» та «Про безпеку публічних розважальних та святкових заходів». Перший з названих Законів регулює відносини, що виникають у зв'язку з проведенням масових заходів (зборів, маршів, пікетів тощо) для вираження ідей і думок з політичних, економічних і соціальних питань, які мають суспільне значення. Окрім іншого, зазначений Закон визначає строки подання органам місцевого самоврядування заяви про проведення масового заходу та регламентує основні питання розгляду таких заяв. Низка положень Закону стосується встановлення вимог щодо додержання публічної безпеки під час проведення вищезазначених масових заходів (зокрема, учасникам таких заходів заборонено ховати обличчя під маскою, мати при собі предмети, які за своїм характером можуть бути придатні для нанесення тілесних ушкоджень людям або завдання матеріальної шкоди) Окремо обумовлено, що органи місцевого самоврядування можуть видавати обов'язкові постанови про порядок та організацію зборів, маніфестацій та пікетів у визначених місцях¹. Дія другого з вищеназваних Законів (Закон «Про безпеку публічних розважальних та святкових заходів») не поширюється на відносини щодо проведення мітингів, маніфестацій і пікетів, натомість цей законодавчий акт визначає правові засади забезпечення публічного порядку і безпеки у зв'язку з проведенням святкових, меморіальних, спортивних або розважальних закладів, запланованих і організованих фізичною або юридичною особою та доступних для громадськості у публічному місці незалежно від форми власності на майно. При цьому зазначений Закон охоплює, зокрема, положення щодо участі у цих відносинах органів місцевого самоврядування².

Подібний підхід до законодавчого регулювання досліджуваних відносин доцільно використати під час розроблення відповідних законодавчих актів в Україні з урахуванням особливостей територіальної організації влади та інших внутрішніх умов.

Важливою складовою частиною діяльності органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення публічної безпеки громад є співпраця з територіальними органами і підрозділами Національної поліції України та іншими правоохоронними органами. Зокрема, представницькі органи місцевого самоврядування уповноважені заслуховувати інформацію прокурорів та керівників органів

¹ Par sapulcēm, gājieniem un piketiem: Latvijas Republikas likums. URL: <https://likumi.lv/ta/id/42090-par-sapulcem-gajieniem-un-piketiem>.

² Publisku izklaides un svētku pasākumu drošības likums: Latvijas Republikas likums. URL: <https://likumi.lv/ta/id/111963-publisku-izklaides-un-svetku-pasakumu-drosibas-likums>.

Національної поліції про стан законності, боротьби зі злочинністю, охорони громадського порядку та результати діяльності на відповідній території. У разі незадовільної оцінки результатів діяльності керівників відповідних органів (підрозділів) поліції місцеві ради вправі прийняти резолюцію недовіри таким керівникам (п. 40 ч. 1 ст. 26, п. 36 ч. 1 ст. 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», ст. 87 Закону України «Про Національну поліцію»¹).

Одним із засобів налагодження взаємодії органів місцевого самоврядування з правоохоронними органами стосовно забезпечення публічної безпеки громад є створення при органах місцевого самоврядування відповідних міжвідомчих колегіальних органів (комісій, робочих груп тощо), до складу яких входять представники різних органів і служб. Зокрема, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ч. 1 ст. 38) до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад віднесено утворення комісій з питань боротьби зі злочинністю, спрямування їх діяльності.

Реалізуючи свої повноваження щодо сприяння діяльності органів прокуратури, Служби безпеки, Національної поліції, органи місцевого самоврядування опосередковано впливають на стан публічної безпеки громад. Прикладом такого сприяння є, зокрема, участь органів місцевого самоврядування у реалізації проекту «Поліцейський офіцер громади», що започаткований у 2019 р. за ініціативою Національної поліції України. Основною метою цього проекту є забезпечення кожної територіальної громади окремим офіцером поліції, який не тільки працюватиме на території певної громади, але й житиме там. Головними завданнями поліцейського офіцера громади є орієнтація на потреби місцевого населення, підтримка постійного контакту з мешканцями, щоденне забезпечення порядку на своїй території, своєчасне реагування на проблеми громади та запобігання вчиненню правопорушень. При цьому за умовами проекту за підтримки об'єднаних територіальних громад та донорських коштів поліцейський офіцер громади отримує облаштоване службове приміщення та робоче місце, службовий автомобіль, паливно-мастильні матеріали тощо².

Задля створення сприятливих умов діяльності поліцейських офіцерів громад органи місцевого самоврядування, на території яких реалізується

¹ Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40–41. Ст. 379 (із змінами).

² В Україні запустили проєкт «Поліцейський офіцер громади». *Урядовий портал*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/v-ukrayini-zapustili-proekt-policejskij-oficer-gromadi>; Поліцейський офіцер громади. *Офіційний сайт Національної поліції України*. URL: <https://www.npu.gov.ua/ya-tut.html>.

зазначений проєкт, приймають правові акти щодо налагодження співпраці з поліцейськими офіцерами. Наприклад, рішенням Узинської міської ради затверджено Програму «Поліцейський офіцер громади» на 2020–2021 рр., якою передбачено комплекс заходів, що здійснюються на місцевому рівні задля підтримки діяльності поліцейського офіцера на території Узинської міської об'єднаної територіальної громади. Програмою обумовлено, що громада повідомляє поліцейським офіцерам громади про проблеми у сфері безпеки та сприяє попередженню правопорушень шляхом створення таких умов, які є некомфортними та небезпечними для правопорушників; застосуванню сучасних технологій для зниження кількості правопорушень; створенню безпечного дорожнього середовища в громаді та протидії порушенням правил дорожнього руху; допомозі людям похилого віку та попередженню правопорушень щодо них; створенню маршрутів патрулювання з урахуванням думки громади; протидії негативним соціальним явищам (алкоголізм, наркоманія); популяризації здорового способу життя; профілактиці правопорушень у сфері благоустрою; правовій освіті дітей та дорослих; протидії жорсткому поводженню з тваринами; розшуку зниклих дітей, дорослих, які заблукали. Для створення умов щодо ефективного виконання поліцейським офіцером громади своїх обов'язків передбачено фінансування за рахунок коштів місцевого бюджету таких заходів, як придбання оргтехніки; облаштування кабінетів меблями; придбання автотранспортного засобу; придбання паливно-мастильних матеріалів для службового автотранспорту поліцейського офіцера громади; оплата послуг з технічного обслуговування та поточного ремонту автотранспорту, встановлення та обслуговування додаткового обладнання на службовий автотранспорт поліцейського офіцера громади¹.

Така співпраця між органами місцевого самоврядування та органами поліції відповідає європейській практиці налагодження взаємодії поліції з населенням та місцевою владою заради спільного безпечного простору. Для позначення такої взаємодії традиційно вживається англійський термін “Community Policing” (CoP). “Community Policing” – це підхід до щоденної роботи поліції, побудований на принципах постійної комунікації, де поліція та місцева громада відчувають спільну відповідальність за безпеку, місцеві проблеми вирішуються у взаємодії з населенням та відповідальними органами влади, поліція реагує на місцеві потреби й вимоги, які

¹ Про затвердження Програми «Поліцейський офіцер громади» на 2020–2021 рр. : Рішення Узинської міської ради від 13 липня 2020 р. № 31-1340/2020. *Офіційний сайт Узинської громади*. URL: <http://uzynska.gromada.org.ua/docs/416564>.

визначає громада. “Community Policing” є складовою частиною повсякденної роботи поліції у таких країнах, як Бельгія, Болгарія, Кіпр, Чехія, Данія, Німеччина, Естонія, Іспанія, Ірландія, Італія, Латвія, Литва, Нідерланди, Польща, Велика Британія та США¹.

У ракурсі досліджуваного аспекту слід також звернути увагу на те, що останніми роками в Україні набула поширення практика укладання між органами місцевого самоврядування та територіальними органами Національної поліції меморандумів про співпрацю (взаємодію), у рамках яких ці органи засвідчують готовність докласти спільних зусиль для підвищення рівня правопорядку та публічної безпеки, визначають певні форми взаємодії у цьому напрямі². Також наявні окремі випадки укладання між цими органами договорів, у яких йдеться про взаємодію у вирішенні певних вузько спрямованих питань безпеки й правопорядку³.

Зазначена практика загалом заслуговує схвальної оцінки, проте на рівні законодавства немає положень щодо можливості укладання таких документів та окреслення їх змісту. Водночас і на органи Національної поліції, і на органи місцевого самоврядування поширюються приписи ч. 2 ст. 19 Конституції України, згідно з якою органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. При цьому питання про можливість кваліфікації відповідних дій органів місцевого самоврядування та Національної поліції як таких, що здійснюються в межах дискреційних повноважень, має дискусійний характер. Можна припустити, що саме через це під час укладання меморандумів про взаємодію зазначені органи іноді обумовлюють, що вони розглядають меморандум як декларацію про наміри, що не приводять до можливих юридичних чи фінансових наслідків або зобов'язань для будь-кого з них.

У зв'язку з наведеним вище заслуговує на увагу підхід, застосований у Законі «Про поліцію» Чеської Республіки. Цей Закон

¹ Взаємодія поліції та громади (“Community Policing”). URL: https://ecpl.com.ua/wp-content/uploads/2017/02/com_pol.pdf.

² Меморандум про співпрацю та партнерство між Головним управлінням Національної поліції в Київській області та Узинською міською об'єднаною територіальною громадою від 19 березня 2020 р. *Офіційний сайт Узинської об'єднаної територіальної громади*. URL: <http://uzynska.gromada.org.ua/news/1584688022>.

³ Про погодження укладання договору «Про зберігання транспортних засобів на спеціальних майданчиках Національної поліції»: Рішення виконавчого комітету Вінницької міської ради від 5 березня 2020 р. № 526. *Офіційний сайт Вінницької міської ради*. URL: <https://www.vmr.gov.ua/Docs/ExecutiveCommitteeDecisions/2020/%E2%84%961100%2004-06-2020.pdf>.

містить окремих параграф «Співробітництво з муніципалітетами», в якому прямо передбачено можливість укладання територіальними органами поліції угод про координацію з муніципалітетами задля встановлення загальної процедури для забезпечення місцевого публічного порядку. Обумовлено, що угода про координацію має визначати, зокрема, форми та інструменти постійної координації діяльності муніципалітету та департаменту поліції у забезпеченні місцевих питань публічного порядку у муніципалітеті; завдання муніципалітету і департаменту поліції в галузі попередження протиправних дій, які порушують публічний порядок у муніципалітеті; завдання муніципалітету і поліцейського управління у разі порушення публічного порядку у муніципалітеті; ступінь участі муніципалітету і департаменту поліції у забезпеченні виконання вищезазначених завдань; форми та інструменти для оцінки виконання поставлених завдань та усунення будь-яких виявлених недоліків; строк дії угоди; надання фінансування¹.

Подібний підхід може бути передбачено у законодавстві України. Закріплення на рівні Законів України «Про Національну поліцію» та «Про місцеве самоврядування в Україні» положень щодо укладення територіальними органами поліції та органами місцевого самоврядування угод про взаємодію і координацію діяльності підведе належне законодавче підґрунтя щодо наявної практики укладання відповідних документів, а також сприятиме подальшому розвитку такої практики та більш ефективній взаємодії цих органів.

У ракурсі досліджуваних питань варто акцентувати увагу на тому, що в Україні впродовж тривалого часу обговорюється можливість розширення повноважень органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення правопорядку та створення в структурі цих органів місцевої (комунальної, муніципальної) поліції або інших підрозділів, які б виконували правоохоронні функції та отримували фінансування за рахунок коштів місцевих бюджетів.

Зокрема, ще у 2004 р. на законодавчому рівні було закріплено повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад з підготовки і внесення на розгляд місцевої ради пропозицій щодо створення відповідно до закону міліції, що утримується за рахунок коштів місцевого самоврядування, вирішення питань про кількість працівників такої міліції, про витрати на їх утримання, здійснення матеріально-технічного забезпечення їх діяльності, створення для них необхідних житлово-побутових умов (пп. 1 п. «а» ч. 1 ст. 38 Закону України «Про

¹ Zákon ze dne 17. července 2008 o Policii České republiky, 273/2008 Sb. URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2008-273>.

місцеве самоврядування в Україні»). Водночас наведена норма Закону не одержала практичної реалізації, зокрема, через недостатність коштів місцевих бюджетів, а також через політичні чинники.

Упродовж 2001–2015 рр. було розроблено більше семи тематичних законопроектів, наприклад «Про міліцію місцевого самоврядування» (2002 р.), «Про місцеву поліцію» (2009 р.), «Про варту» (2014 р.), «Про муніципальну поліцію» (2014 р.). В усіх цих законопроектах тією чи іншою мірою висвітлена позиція, за якою місцева поліція повинна перебувати у повному розпорядженні органів місцевого самоврядування, не перебуваючи в системі МВС України чи Національної поліції України. Водночас передбачалося, що координація їх діяльності може здійснюватися виконавчими органами місцевих рад спільно з органами поліції¹.

У 2015 р. Верховною Радою України прийнято в першому читанні проект Закону «Про муніципальну варту», який передбачав створення у громадах не місцевої поліції, а інших підрозділів правопорядку. Однак згодом зазначений законопроект було знято з розгляду. Серед причин вагання з ухваленням цього Закону називають відсутність повноцінного розуміння співіснування поліції та муніципальних варт, а також ризики сепаратистських заворушень в умовах воєнного конфлікту з Російською Федерацією².

Зрештою, за відсутності відповідного законодавчого акта в низці населених пунктів України органи місцевого самоврядування почали самі приймати рішення про створення місцевих інституційних структур із назвами «муніципальна варта», «муніципальна дружина», «муніципальна охорона», що виконують окремі функції з охорони громадського порядку та безпеки. Частина таких формувань має статус виконавчих органів місцевих рад³, інші створені в організаційно-

¹ Участь громад у забезпеченні правопорядку в Україні : звіт за результатами дослідження / О. Банчук, А. Колохіна, С. Крапивін, А. Крупник, Б. Малишев, В. Рогальська, О. Сердюк, Х. Тибінка. Київ : ФОП Москаленко, 2019. С. 49–50.

² Участь громад у забезпеченні правопорядку в Україні : звіт за результатами дослідження / О. Банчук, А. Колохіна, С. Крапивін, А. Крупник, Б. Малишев, В. Рогальська, О. Сердюк, Х. Тибінка. Київ : ФОП Москаленко, 2019. С. 50–51; Проект Закону про муніципальну варту (реєстр № 0974 від 29 серпня 2019 р.). *Офіційний веб-портал Верховної Ради України*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66571; Орлов В. Правові засади становлення муніципальної вarti в Україні. *Правовий часопис Донбасу*. 2019. № 1 (66). С. 64.

³ Положення про управління муніципальної вarti Ужгородської міської ради. *Офіційний веб-сайт Ужгородської міської ради*. URL: <https://rada-uzhorod.gov.ua/viddil-munitsypalnoyi-inspektsiyi-z-blagoustroyu/#9iinx1kglg6>;

Положення про Департамент муніципальної вarti Луцької міської ради. *Офіційний сайт Луцької міської ради*. URL: <https://www.lutskrada.gov.ua/departments/departament-munitsypalnoi-varty>.

правовій формі комунальних комерційних підприємств або комунальних установ (закладів)¹.

Ефективність діяльності таких організацій у різних джерелах нині оцінюється суперечливим чином. Так, констатується, що створення цих формувань допомагає підтриманню правопорядку у територіальних громадах, має наслідком зменшення кількості дрібних правопорушень². Водночас іноді звертається увага на факти зловживань з боку працівників зазначених організацій та наголошується на тому, що створення псевдоправоохоронних органів у вигляді комунальних підприємств може призводити до свавілля³. Службовці таких формувань не мають повноважень поліції, але подекуди фактично намагаються виглядати як поліція та діяти, перебираючи на себе її повноваження⁴.

Звертаючись до зарубіжного досвіду, маємо відзначити, що у східноєвропейських країнах (Естонії, Литві, Польщі, Чехії, Словаччині), які свого часу вибрали курс на гармонізацію законодавства зі стандартами ЄС, функціонують органи місцевої поліції або інші правоохоронні формування, які мають статус органів місцевого самоврядування, утримуються за рахунок місцевого бюджету, і саме місцеві ради мають дискреційне повноваження ухвалювати рішення про створення і ліквідацію відповідних підрозділів. Основними завданнями місцевих формувань із забезпечення правопорядку (незалежно від їх правового статусу) є, зокрема, участь у підтриманні публічного порядку; запобігання вчиненню злочинів та інших правопорушень; охорона муніципального майна; контроль за дотриманням громадянами приписів органів місцевого самоврядування; допомога національній (державній) поліції та іншим державним органам у здійсненні їх повноважень із

¹ Статут комунального підприємства «Муніципальна варта» Вінницької міської ради. URL: <https://www.vmr.gov.ua/MunicipalEnreprise/Lists/CitiesBeautificationInspection/ShowContent.aspx?ID=9>; Статут комунальної установи «Муніципальна варта». *Офіційний сайт міста Одеси*. URL: <https://omr.gov.ua/ua/city/foundations/varta/statute>.

² Ковшова О.В. Муніципальна варта: що про це має знати староста? URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/rs/2019/december/issue-4/article-105586.html>.

³ Навіщо меру Києва муніципальна поліція і чи потрібно її запроваджувати. Пояснюють експерти. URL: <https://hmarochos.kiev.ua/2019/12/12/navishhomeru-kyueva-munitsypalna-politsiya-i-chy-potribno-yiyi-zaprovadzhuvaty-poyasnyuyut-eksperty>.

⁴ Участь громад у забезпеченні правопорядку в Україні : звіт за результатами дослідження / О. Банчук, А. Колохіна, С. Крапивін, А. Крупник, Б. Малишев, В. Рогальська, О. Сердюк, Х. Тибінка. Київ : ФОП Москаленко, 2019. С. 77.

забезпечення правопорядку на території відповідної громади. Водночас у кожній державі місцеві формування правопорядку, крім зазначених вище, виконують окремі, специфічні завдання. Зокрема, підрозділи поліції самоврядування Латвії вживають заходів із соціальної реабілітації певної категорії осіб, а також конвоюють і доставляють осіб, які вчинили адміністративні проступки. Поліція в громадах Чехії та Словаччини додатково контролює безпеку дорожнього руху (це ж здійснює варта громад у Польщі), дотримання правил чистоти в публічних місцях, розслідує і розглядає справи про проступки та інші адміністративні порушення, а муніципальна поліція міста Таллінна забезпечує публічний порядок під час масових заходів, формує бази даних, зокрема щодо проступків¹.

Досвід створення та функціонування муніципальної поліції має низка західноєвропейських країн, зокрема Франція, Німеччина, Італія, Нідерланди, Іспанія². Зокрема, французьке законодавство передбачає активну роль органів місцевого самоврядування у забезпеченні правопорядку на відповідній території. Мер визнається представником держави у департаменті, до завдань якого належить вжиття заходів із забезпечення громадської безпеки. Задля виконання цих завдань мерам надано право створення спеціалізованих органів місцевого самоврядування, діяльність яких спрямована на забезпечення громадського порядку та безпеки. Якщо штат муніципальної поліції перевищує 5 осіб, обов'язковим є укладення угоди про координацію дій між муніципальною поліцією та органами безпеки держави. В рамках цієї угоди передбачається обмін інформацією у сфері протидії правопорушенням та забезпечення громадської безпеки, особливості участі представників національної поліції та муніципальної поліції в охороні публічних заходів, забезпеченні безпеки дорожнього руху тощо³.

Не заперечуючи переваги застосування моделі, яка передбачає співіснування та взаємодію муніципальної та державної поліції, маємо визнати, що в наявних в Україні складних суспільно-політичних умовах, за яких тривалий час продовжуються військові дії на території східних областей, створення у системі органів місцевого

¹ Орлов В.А. Муніципальна поліція в постсоціалістичних країнах ЄС: компаративне дослідження. *Правовий часопис Донбасу*. 2018. № 2 (63). С. 12–17.

² Орлов В.А. Поліція муніципалітету: досвід країн Європи. *Наше право*. 2013. № 9. С. 172–177.

³ Зарубіжний досвід організації взаємодії поліції з органами місцевого самоврядування в контексті децентралізації державної влади : науково-методичні рекомендації / К.Л. Бугайчук, В.А. Гузь, І.О. Святокум, В.В. Чумак Харків : Харківський національний університет внутрішніх справ, 2015. С. 22–23.

самоврядування підрозділів муніципальної поліції дійсно пов'язано з потенційно значними ризиками для національної безпеки країни. Водночас намагання органів місцевого самоврядування збільшити ступінь своєї участі у вирішенні питань публічної безпеки й правопорядку шляхом створення муніципальної варту (охорони, дружини) свідчить про те, що наявний стан правоохоронної системи неповністю відповідає потребам суспільства, не забезпечує публічну безпеку громад належним чином.

За таких обставин компромісним варіантом розв'язання окресленого протиріччя може стати посилення взаємодії між органами місцевого самоврядування і територіальними органами (підрозділами) Національної поліції у вирішенні тих питань публічної безпеки, які нині органи місцевого самоврядування намагаються вирішувати через створення муніципальної варту та подібних формувань. Зокрема, це стосується здійснення контролю за додержанням правил благоустрою у населених пунктах, правил торгівлі, порядку розміщення об'єктів зовнішньої реклами, паркування транспортних засобів, охорони об'єктів комунальної власності, здійснення патрулювання територій. В аспекті правового забезпечення вирішенню цього завдання може сприяти конкретизація рамкових положень законодавства, у яких йдеться про необхідність планування службової діяльності органів і підрозділів Національної поліції з урахуванням проблем територіальних громад, проведення керівниками територіальних органів поліції відкритих зустрічей з представниками органів місцевого самоврядування для обговорення діяльності поліції, визначення поточних проблем та вибір найефективніших способів їх вирішення (ч. 2 ст. 11, ч. 1 ст. 88 Закону України «Про Національну поліцію»). Окремого унормування потребують порядки організації та проведення представниками органів місцевого самоврядування та Національної поліції спільних заходів контролюючого характеру (перевірки додержання законодавства у сфері благоустрою населених пунктів, правил торгівлі, карантинних обмежень тощо).

У ракурсі дослідження питань участі органів місцевого самоврядування у забезпеченні публічної безпеки громад не можна обійти увагою діяльність цих органів у сфері цивільного захисту, що також є важливою складовою частиною забезпечення такої безпеки, адже, як слушно зазначає О.О. Панова, саме органи місцевого самоврядування перебувають у першому ешелоні в процесі ліквідації та подолання наслідків надзвичайних подій, що дає змогу здійснювати координаційні дії та ефективно втілювати в життя типові плани задля оптимізації використання наявних сил та організувати

скоординовану діяльність не лише правоохоронних органів, але й прилеглих територіальних громад¹.

Нині компетенція органів місцевого самоврядування у сфері цивільного захисту охоплює доволі значний обсяг повноважень, що передбачають, зокрема, вжиття у разі надзвичайних ситуацій необхідних заходів щодо забезпечення державного і громадського порядку, життєдіяльності підприємств, установ та організацій, врятування життя людей, захисту їх здоров'я, збереження матеріальних цінностей; створення та забезпечення функціонування комунальних аварійно-рятувальних служб; створення резервного фонду для ліквідації надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру; забезпечення реалізації вимог техногенної та пожежної безпеки на суб'єктах господарювання, що належать до сфери управління органів місцевого самоврядування; здійснення контролю за утриманням та станом готовності захисних споруд цивільного захисту (п. п. 5–9 п. «а» ч. 1, пп. 2 п. «б» ч. 1 ст. 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»; ч. ч. 2, 3 ст. 19 Кодексу цивільного захисту України).

Водночас фахівці Державної служби України з надзвичайних ситуацій нині констатують, що у більшості територіальних громад органи місцевого самоврядування все ж таки не забезпечують належний захист населення й територій від наслідків надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, перш за все щодо попередження та гасіння пожеж (тобто створення в громаді ефективної системи цивільного захисту)².

Особливо гостро стоїть питання організації гасіння пожеж у сільській місцевості, де виникає більше третини загальної кількості пожеж. До багатьох сільських населених пунктів фактичний час прибуття першого підрозділу професійної пожежної частини набагато перевищує максимально допустиме значення (20 хвилин), тому оперативність реагування на екстрені виклики є вкрай низькою, оскільки відстань від місцезнаходження професійних пожежних частин до сільських населених пунктів становить у середньому 30–40 км дорогами загального користування³.

¹ Панова О.О. Забезпечення публічної безпеки в Україні: адміністративно-правовий аспект : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Харків, 2019. С. 191.

² Лещенко О.В. Проблеми законодавчого забезпечення цивільного захисту в умовах реформування місцевого самоврядування в Україні. URL: <https://www.slideshare.net/CSIUkraine/ss-75353102>.

³ Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про добровільну пожежну охорону» (реєстр. № 7006 від 27 липня 2017). *Офіційний веб-сайт Верховної Ради України*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=7006&skl=9.

Сільським та селищним радам, які функціонують у селах і селищах, де немає пожежно-рятувальних підрозділів, надано повноваження утворювати такі підрозділи для забезпечення місцевої пожежної охорони за погодженням з центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту. При цьому законодавством обумовлено, що фінансування та матеріально-технічне забезпечення пожежно-рятувальних підрозділів для забезпечення місцевої пожежної охорони здійснюються за рахунок коштів місцевих бюджетів та інших джерел, не заборонених законодавством (ст. 62 Кодексу цивільного захисту України).

Реалізуючи зазначені повноваження, деякі місцеві ради утворили комунальні організації для здійснення функцій пожежної охорони¹. Проте через нестачу коштів місцевих бюджетів не всі територіальні громади спроможні створити та утримувати такі організації. Зокрема, на території Закарпатської області на 64 об'єднані територіальні громади створені та функціонують лише 15 місцевих пожежних команд, тоді як для належного реагування на надзвичайні ситуації область потребує створення ще щонайменше 38 пожежних підрозділів². Подібні проблеми є в інших областях України.

Для вирішення цих проблем Державна служба України з надзвичайних ситуацій пропонує, зокрема, активізувати процес створення пожежно-рятувальних підрозділів для забезпечення добровільної пожежної охорони (про можливість створення органами місцевого самоврядування та суб'єктами господарювання таких підрозділів йдеться, зокрема, у ст. 63 Кодексу цивільного захисту України). При цьому відзначається, що у більшості країн світу пожежною справою переважно займаються добровольці. Наприклад, у Канаді разом із професійними пожежними працюють понад 127 000 добровольців-вогнеборців. Аналогічна система функціонує у Польщі, Австрії, Німеччині³.

¹ Про утворення місцевої пожежної охорони Сенчанської сільської ради : Рішення Сенчанської сільської ради від 9 листопада 2018 р. *Веб-сайт Сенчанської сільської територіальної громади*. URL: <http://senchanska.gromada.org.ua/polozhennya-pro-senchansku-miscevu-pozhezhnu-ohoronu-1543586024>.

² Створення місцевої пожежної охорони у територіальних громадах – запорука захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та пожеж. *Офіційний веб-сайт Управління Державної служби України з надзвичайних ситуацій у Закарпатській області*. URL: <https://zk.dsns.gov.ua/ua/Ostanni-novini/13202.html>.

³ Актуальні проблеми забезпечення цивільного захисту в умовах реформування місцевого самоврядування в Україні. URL: https://mvs.gov.ua/upload/file/aktualni_problemi_zabezpechennya_civ_lnogo_zahistu.pdf.

Створення та укомплектування достатньої кількості підрозділів добровільної пожежної охорони пов'язано з необхідністю застосування відповідних засобів заохочення (стимулювання) громадян до роботи у таких підрозділах. Наприклад, у Франції добровільним пожежникам передбачена надбавка до основної пенсії: 20 років стажу – 450 євро на рік; 35 років і більше – 1 800 євро на рік. Пільги й соціальні гарантії встановлюються органами місцевого самоврядування¹.

В Україні певні варіанти врегулювання зазначеного питання було запропоновано у законопроекті «Про добровільну пожежну охорону», що перебував на розгляді Верховної Ради України, зокрема він передбачав можливість надання добровільним пожежним низки компенсацій і пільг, таких як звільнення від сплати місцевих податків (за рішенням органів місцевого самоврядування); одержання за рахунок коштів державного чи місцевих бюджетів пільгових довгострокових кредитів для будівництва (придбання) житла, на оплату вступних пайових внесків під час вступу до житлових комплексів, житлово-будівельних кооперативів, обзаведення домашнім господарством, а також на здобуття освіти у вищих навчальних закладах за різними формами навчання незалежно від форм власності, що діють на території України, та пільгового погашення кредитних зобов'язань. Також обумовлювалось, що у місцевих бюджетах щорічно мають передбачатися видатки на утримання підрозділів добровільної пожежної охорони в обсязі не менше 75% від потреби добровільної пожежної охорони². Проте цей законопроект було знято з розгляду, і необхідність у законодавчому вирішенні порушеного питання залишається.

Окрім проблем, охарактеризованих вище, у законодавчій площині наявні деякі інші проблеми щодо повноважень органів місцевого самоврядування у сфері цивільного захисту. Зокрема, існує невідповідність кількості, переліку та обсягів повноважень цих органів у сфері цивільного захисту, визначених Кодексом цивільного захисту України і Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», не конкретизовано розподіл цих повноважень на власні (самоврядні) та делеговані, що ускладнює механізм їх реалізації³.

¹ Ковальчук В.М. Добровільні пожежні організації у системах цивільного захисту зарубіжних країн у контексті завдань органів публічної влади у сфері національної безпеки. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 44. С. 133–134.

² Проект Закону про добровільну пожежну охорону (реєстр. № 7006 від 27 липня 2017 р.). *Офіційний веб-портал Верховної Ради України*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=7006&skl=9.

³ Лещенко О.В. Проблеми законодавчого забезпечення цивільного захисту в умовах реформування місцевого самоврядування в Україні. URL: <https://www.slideshare.net/CSIUKRAINE/ss-75353102>.

У 2017 р. Державна служба України з надзвичайних ситуацій розробила проєкт Закону України, який передбачав уточнення повноважень органів місцевого самоврядування як суб'єктів забезпечення цивільного захисту, зокрема доповнення Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» новою статтею «Повноваження у сфері цивільного захисту» з розподілом цих повноважень на власні та делеговані¹. Проте цей законопроект не було передано на розгляд Верховної Ради України, нині необхідність доопрацювання законодавства стосовно цих питань все ще залишається.

Таким чином, узагальнюючи все вищевикладене, можемо запропонувати такі напрями удосконалення правових засад участі органів місцевого самоврядування у забезпеченні публічної безпеки громад:

- затвердження Методичних рекомендацій щодо розроблення, затвердження та контролю виконання регіональних та місцевих програм з питань забезпечення публічної безпеки і правопорядку, у тому числі визначення примірної структури таких програм, з урахуванням необхідності підтримання безпечних умов у різних сферах життєдіяльності територіальних громад;

- встановлення порядку здійснення органами місцевого самоврядування координації та контролю за діяльністю громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону;

- актуалізація переліку видів адміністративних правопорушень, розгляд яких віднесено до відання виконавчих органів місцевих рад та створених ними адміністративних комісій, оптимізація розподілу компетенції у цій сфері між цими органами та територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади;

- законодавче врегулювання відносин щодо організації та проведення мирних зібрань та інших масових заходів, в тому числі конкретизація повноважень органів місцевого самоврядування стосовно забезпечення публічної безпеки у зв'язку з проведенням таких заходів;

- законодавче закріплення можливості укладення територіальними органами поліції та органами місцевого самоврядування угод про взаємодію та координацію діяльності, подальша конкретизація положень законодавства з питань взаємодії цих органів відповідно до потреб територіальних громад;

- конкретизація переліку власних і делегованих повноважень органів місцевого самоврядування у сфері цивільного захисту,

¹ Лещенко О.В. Проблеми законодавчого забезпечення цивільного захисту в умовах реформування місцевого самоврядування в Україні. URL: <https://www.slideshare.net/CSIUKRAINE/ss-75353102>.

закріплення положень щодо механізму стимулювання органами місцевого самоврядування створення та діяльності підрозділів добровільної пожежної охорони.

Реалізація вищенаведених пропозицій сприятиме більш ефективному вирішенню органами місцевого самоврядування нагальних завдань забезпечення публічної безпеки громад, відповідно, покращенню стану безпекового середовища у населених пунктах.

1.4. Особливі правила користування зв'язком і передачі інформації через комп'ютерні мережі як захід забезпечення публічної безпеки та порядку

В умовах напруженої політичної ситуації в Україні задля забезпечення національної безпеки одним із пріоритетних завдань держави є посилення її ролі у забезпеченні на всій території публічної безпеки і порядку шляхом створення необхідної правової бази та механізму її реалізації. Дійсно, забезпечення публічної безпеки і порядку, зокрема публічної безпеки громад, сьогодні є пріоритетом як для всього суспільства, так і насамперед для органів державної влади, органів місцевого самоврядування та територіальних підрозділів Національної поліції України.

Взаємодія територіальних підрозділів Національної поліції з органами місцевого самоврядування в Україні має на меті підтримання належного стану публічного порядку на вулицях та в інших публічних місцях, зниження рівня вуличної злочинності, збільшення кількості громадських формувань з охорони публічного порядку та підвищення ефективності їхньої роботи. Така взаємодія побудована за принципом рівноправної спільної участі в розробленні та вжитті заходів, спрямованих на підвищення та підтримання рівня публічної безпеки й порядку в країні¹.

При цьому потребує осмислення поняття та зміст публічної безпеки та заходів, що запроваджуються для її забезпечення, задля удосконалення правового регулювання відповідних відносин. Зазвичай під публічною безпекою розуміють стан захищеності інтересів особи, суспільства й держави від зовнішніх і внутрішніх загроз. Життєво важливими інтересами виступають потреби, задоволення яких у

¹ Барба В.С. Поняття публічної безпеки і порядку як об'єкта взаємодії територіальних підрозділів Національної поліції з органами місцевого самоврядування. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2018. № 4. Ч. 1. С. 32–33.

сукупності надійно забезпечує існування й можливості прогресивного розвитку особистості, усього суспільства і держави¹.

За виникнення надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру для відвернення загрози та забезпечення безпеки і здоров'я громадян, нормального функціонування національної економіки, органів державної влади і місцевого самоврядування, захисту конституційного ладу та подолання інших ризиків у забезпеченні публічної безпеки передбачено введення надзвичайного стану. Цей особливий правовий режим, згідно зі статтею 1 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану», надає відповідним органам державної влади і місцевого самоврядування та військовому командуванню повноваження щодо обмеження у здійсненні конституційних прав і свобод людини та громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень, зокрема щодо користування зв'язком і передачі інформації через комп'ютерні мережі.

Загальнотеоретичним питанням забезпечення публічної безпеки присвячені праці В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, О.В. Кузьменко, М.В. Калашника, О.І. Беспалової, О.В. Джафарової. Однак питання визначення системи й змісту публічної безпеки та її місце в секторі національної безпеки окремо не розглядалися взагалі або розглядалися у межах широкої адміністративно-правової проблематики щодо надзвичайного стану.

Поняття та ознаки надзвичайного стану, порядок його введення і скасування, обмеження прав і свобод людини в умовах його дії також висвітлювались в наукових працях зарубіжних авторів. Так, серед цих праць варто згадати «Диктатуру» Карла Шмітта, «Надзвичайний стан» Джорджіо Агамбена, «Виключний стан» В.М. Гессена, «Виникнення надзвичайно-указного права та його політичне значення» О.С. Алексєєва².

Крім того, питанням надзвичайного стану присвятили свої наукові доробки чимало українських учених, зокрема Л.М. Демидова, О.П. Процюк, С.О. Магда, Ю.О. Фігель, О.М. Домрин. Однак більшість цих праць торкається лише специфіки надзвичайного стану як особливого правового режиму та загальної характеристики обмежень прав і свобод людини в умовах дії режиму надзвичайного стану. При цьому вважається, що в науковій літературі не надто повно висвітлено доцільність існування

¹ Пономарьов С.П. Поняття та зміст публічної безпеки в системі сектору безпеки і оборони. *Право.иа.* 2017. № 2. С. 111, 114.

² Протасенко К.О. Огляд нормативно-правової бази режиму надзвичайного стану в Україні. *Вісник Національної академії державного управління.* 2009. № 1. С. 108–109.

всіх цих обмежень¹. Відзначається, що багато наукових праць у цій сфері присвячені дослідженню специфіки діяльності правоохоронних органів. Таким чином, не можна не відзначити недостатність наукового дослідження інституту надзвичайного стану².

Загалом варто сказати про відсутність комплексних, системних наукових праць щодо забезпечення публічної безпеки в рамках дії режиму надзвичайного стану, що, безумовно, зумовлює необхідність та актуальність проведення наукового дослідження з цього питання. Особливо це стосується обмежень окремих прав і свобод людини, зокрема права на таємницю кореспонденції, під час дії режиму надзвичайного стану задля відновлення й підтримання публічної безпеки.

Наведене вище свідчить про актуальність порушеного питання та доцільність його дослідження задля обґрунтування пропозицій щодо особливих правил користування зв'язком і передачі інформації через комп'ютерні мережі для забезпечення публічної безпеки і порядку.

Як зазначалось вище, в сучасних умовах забезпечення публічної безпеки і порядку є пріоритетним завданням для усього суспільства, передусім для органів державної влади й органів місцевого самоврядування та територіальних підрозділів Національної поліції. Очевидно, що вкрай важливою є їх послідовна й чітка взаємодія на підставі чинного законодавства, відповідно, правильного тлумачення зазначених у нормативно-правових актах понять, зокрема сутності ще досить нового в національному законодавстві поняття «публічна безпека і порядок», який є об'єктом взаємодії територіальних підрозділів Національної поліції з органами місцевого самоврядування³.

На думку деяких учених, зокрема О.В. Батраченка, категорія «публічна безпека» більш точно й чітко відображає тенденції сучасного суспільства у напрямі пріоритетності життя, здоров'я та особистої безпеки людини і громадянина, її благополуччя і добробуту⁴. Науковець визначає це поняття як стан захищеності життєво важливих для держави, суспільства та кожної окремої особи інтересів, прав і

¹ Славко А.С. Обмеження прав і свобод людини і громадянина за умов дії режиму воєнного стану: порівняльно-правовий аспект. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2016. Вип. 41 (2). С. 74.

² Протасенко К.О. Огляд нормативно-правової бази режиму надзвичайного стану в Україні. *Вісник Національної академії державного управління*. 2009. № 1. С. 109.

³ Барба В.С. Поняття публічної безпеки і порядку як об'єкта взаємодії територіальних підрозділів Національної поліції з органами місцевого самоврядування. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2018. № 4. Ч. 1. С. 32–33.

⁴ Батраченко О.В. Поняття та ознаки публічної безпеки та порядку як об'єктів адміністративно-правової охорони. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2014. Вип. 29. Ч. 2. Т. 3. С. 85.

свобод людини й громадянина, який є пріоритетним завданням діяльності кожного державного органу, органу місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Зазначається, що публічний порядок – це стан упорядкованості публічних відносин та всієї публічно-правової системи, за якого кожна особа, державний орган, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи добровільно дотримуються правових та морально-етичних норм, культурних та інших соціальних правил, виконують відповідні приписи задля досягнення публічної безпеки та загального добробуту¹.

О.С. Проневич визначає публічну безпеку як збереження порядку та суспільних цінностей, що охороняють державу і громадян від загрозливих для правопорядку явищ, а також фактичний стан, який унеможливує нормальне безпечне функціонування державної організації та реалізацію її інтересів щодо збереження життя, здоров'я і майна людей та користування гарантованими Конституцією правами і свободами та іншими правовими приписами².

При цьому на законодавчому рівні поняття публічної безпеки не визначено, незважаючи на те, що в Законі України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року цей термін неодноразово вживається для розкриття змісту діяльності цього органу. Так, у статті 1 Закону Національна поліція України визначається як центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності та підтримання публічної безпеки і порядку, а стаття 2 Закону серед інших завдань поліції передбачає надання поліцейських послуг у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку. При цьому важливо відзначити, що під час розроблення концепції Закону «Про Національну поліцію» його автори спирались на досвід, накопичений зарубіжними країнами, насамперед Сполученими Штатами Америки, Францією, Великою Британією, Німеччиною, чим можна пояснити механічне перенесення нової термінології³.

Безумовно, варто відзначити перші спроби визначити поняття «публічний порядок» на законодавчому рівні. Вперше така спроба була

¹ Батраченко О.В. Адміністративно-правові засади діяльності Національної поліції України щодо забезпечення публічної безпеки і порядку : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» ; СумДУ. Суми, 2017. С. 5.

² Проневич О.С. Роль і місце поліції в системі органів публічної адміністрації в Польщі. *Форум права*. 2010. № 4. С. 743.

³ Барба В.Є. Поняття публічної безпеки і порядку як об'єкта взаємодії територіальних підрозділів Національної поліції з органами місцевого самоврядування. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2018. № 4. Ч. 1. С. 33.

здійснена у проєкті Закону України «Про публічний порядок», який досі не прийнятий. Однак стаття 5 цього проєкту визначає публічний порядок як урегульовану правовими та іншими соціальними нормами систему суспільних відносин, що забезпечує захист прав і свобод громадян, їх життя й здоров'я, повагу до честі та людської гідності, дотримання норм суспільної моралі. Тут же зазначається, що законодавство України про публічний порядок складається лише з цього Закону¹.

Визначено, що у звичайних умовах життєдіяльності публічна безпека охоплює такі види правовідносин:

– правовідносини, які виникають і складаються в процесі забезпечення суспільної злагоди, спрямовані на попередження та негайне припинення дій, які приводять або можуть привести до порушень нормальних звичних умов життєдіяльності населення, стати перепорою у його трудовій діяльності, діяльності державних органів та організованому проведенні масових заходів;

– правовідносини, які виникають і спрямовані проти громадського порядку і громадської безпеки та викликають необхідність застосування адміністративних та кримінальних заходів для припинення протиправної поведінки окремих осіб, установ чи організацій.

За висновком С.П. Пономарьова, аналіз національного законодавства та практики його застосування і міжнародний досвід щодо забезпечення публічної безпеки дають змогу виділити основні засади забезпечення публічної безпеки. Серед них слід назвати законність; пріоритет захисту прав людини і громадянина та дотримання прав і законних інтересів юридичних осіб; своєчасність та адекватність реагування на загрози публічній безпеці з боку відповідних органів публічної влади; здійснення контролю за діяльністю органів публічної влади у сфері забезпечення публічної безпеки з боку громадськості; комплексність регулювання суспільних відносин у сфері забезпечення публічної безпеки; взаємна відповідальність особи, суспільства й держави за стан дотримання і збереження публічної безпеки; забезпечення взаємодії всіх органів публічної влади задля ефективного використання сил і засобів забезпечення публічної безпеки в умовах надзвичайного стану; здійснення міжнародного співробітництва у сфері забезпечення публічної безпеки².

¹ Проєкт Закону України «Про публічний порядок» від 19 листопада 2018 року № 9300. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH76C00A.html (дата звернення: 21.02.2021).

² Пономарьов С.П. Поняття та зміст публічної безпеки в системі сектору безпеки і оборони. *Право.ua*. 2017. № 2. С. 112.

Як уже зазначалось, термін «публічна безпека» неодноразово вживається в Законі України «Про Національну поліцію». Водночас паралельно з цим терміном вживаються поняття «громадська безпека» та «громадський порядок». Ці поняття знайшли своє офіційне визначення й закріплення у Законі України «Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів» від 8 липня 2011 року. Відповідно до цього нормативного акта, громадська безпека – це стан захищеності життєво важливих інтересів суспільства, сконцентрованих у його матеріальних та духовних цінностях, від джерел небезпеки природного або штучного характеру під час підготовки та проведення футбольних матчів, за якого забезпечується запобігання загрозам заподіяння шкоди такими джерелами небезпеки. Громадський порядок – це сукупність суспільних відносин, що забезпечують нормальні умови життєдіяльності людини, діяльності підприємств, установ та організацій під час підготовки та проведення футбольних матчів шляхом установа, дотримання й реалізації правових та етичних норм.

Пізніше в Законі України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 року законодавець поєднав ці терміни, визначивши цю правову конструкцію таким чином: громадська безпека і порядок – це захищеність життєво важливих для суспільства та особи інтересів, прав і свобод людини й громадянина, забезпечення яких є пріоритетним завданням діяльності сил безпеки, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та громадськості, які вживають узгоджених заходів щодо реалізації і захисту національних інтересів від впливу загроз¹.

Науковці ж трактують громадську безпеку як систему зв'язків і відносин, установлених відповідно до техніко-юридичних норм, під час використання об'єктів, які становлять підвищену небезпеку для життя й здоров'я людей, майна державних і громадських організацій, громадян, за умов виникнення особливих умов у зв'язку зі стихійним лихом або іншими надзвичайними обставинами. Крім того, громадською безпекою називають урегульовану систему суспільних відносин, які спрямовані на запобігання негативним проявам стихійних

¹ Барба В.С. Поняття публічної безпеки і порядку як об'єкта взаємодії територіальних підрозділів Національної поліції з органами місцевого самоврядування. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2018. № 4. Ч. 1. С. 34.

сил природи, таких як повені, землетруси, пожежі, епідемії, а також джерел підвищеної небезпеки¹.

За висловом Р.С. Мельника, німецькі науковці визначають громадську безпеку як певний стан суспільних відносин, якому притаманна непорушність правопорядку; функціонування органів державної влади та органів самоврядування; суб'єктивних прав і майнових благ окремих осіб. Очевидно, що показником рівня громадської безпеки виступає дотримання приватними особами правових норм².

Водночас громадський порядок науковці визначають як наявність відповідних правил і норм поведінки, які поширюються на всіх членів суспільства, а також результат їх дотримання. Зазначається, що громадський порядок передбачає досягнення інтересів усього суспільства у задоволенні потреби у створенні обстановки спокою і безпеки, нормального ритму праці, стосунків між людьми, виховання молоді на засадах моральності, прийнятних умов для відпочинку та задоволення побутових потреб. До того ж громадський порядок гарантує перш за все повагу до законних прав та інтересів інших осіб, недопущення задоволення своїх інтересів на шкоду іншим, державі та суспільству загалом³.

Поняття «громадський порядок» міститься в Законі України «Про правовий режим надзвичайного стану». Так, статтею 18 цього Закону передбачено перелік додаткових заходів правового режиму надзвичайного стану у зв'язку з масовими порушеннями громадського порядку у разі введення надзвичайного стану з підстав, зазначених у пунктах 2–7 частини 2 статті 4. Такими підставами і водночас різновидами порушень громадського порядку є такі:

- здійснення масових терористичних актів, які супроводжуються загибеллю людей чи руйнуванням особливо важливих об'єктів життєзабезпечення;

- виникнення міжнаціональних та міжконфесійних конфліктів, блокування або захоплення окремих особливо важливих об'єктів чи місцевостей, що загрожує безпеці громадян і порушує нормальну діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування;

- виникнення масових безпорядків, які супроводжуються насильством над громадянами, обмежують їхні права й свободи;

¹ Крищенко А.Є. Особливості визначення терміна «публічна безпека і порядок». *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 1. С. 209.

² Мельник Р.С. Поняття «громадська безпека» та «громадський порядок» у німецькій та українській науці і законодавстві. *Право і безпека*. 2009. № 2. С. 27.

³ Крищенко А.Є. Особливості визначення терміна «публічна безпека і порядок». *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 1. С. 209–210.

- спроби захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу шляхом насильства;
- масовий перехід державного кордону з територій суміжних держав;
- необхідність відновлення конституційного правопорядку й діяльності органів державної влади.

Одним з найнебезпечніших злочинів проти громадської безпеки є терористичний акт. Він створює загальну небезпеку, може заподіювати значну чи тяжку шкоду здоров'ю і життю людей, власності, довіллю, нормальному функціонуванню органів державної влади, підприємств, установ та організацій, дестабілізує соціально-політичну обстановку в суспільстві чи в окремих регіонах, викликає в населення паніку, напруженість, стан незахищеності й громадського неспокою, почуття тривоги, занепокоєння і страху¹.

Загальне поняття тероризму розкривається в Кримінальному кодексі України, згідно зі статтею 258 якого під терористичним актом розуміється застосування зброї, вчинення вибуху, підпалу чи інших дій, які створювали небезпеку для життя чи здоров'я людини або заподіяння значної майнової шкоди чи настання інших тяжких наслідків, якщо такі дії були вчинені задля порушення громадської безпеки, залякування населення, провокації воєнного конфлікту, міжнародного ускладнення або задля впливу на прийняття рішень чи вчинення або невчинення дій органами державної влади чи органами місцевого самоврядування, службовими особами цих органів, об'єднаннями громадян, юридичними особами, або привернення уваги громадськості до певних політичних, релігійних чи інших поглядів терориста, а також погроза вчинення зазначених дій з тією ж метою.

Суспільна ж безпека масових безпорядків, наприклад, полягає у створенні загрози для життя й здоров'я громадян погрозами, підпалами, знищенням майна, захопленням будівель та іншими подібними діями. Масові безпорядки характеризуються участю в них значної кількості людей та спрямованістю проти наявного правопорядку, що виражається в протистоянні законним органам державної влади. Вважається, що для введення надзвичайного стану з підстав виникнення масових безпорядків необхідно, щоб масові безпорядки супроводжувались насильством над громадянами, обмеженнями їх прав і свобод. Однак, як свідчить практика, всі масові

¹ Кузніченко С.О. Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану». Науково-практичний коментар. Харків : Право, 2015. С. 33.

безпорядки, безумовно, супроводжуються обмеженнями прав і свобод громадян¹.

Отже, задля відновлення громадського порядку в умовах дії режиму надзвичайного стану додатково до основних заходів цього режиму можна вжити таких заходів:

- запровадження комендантської години (заборона пересуватися на вулицях та в інших громадських місцях без спеціально виданих перепусток і посвідчень особи у встановлені години доби);

- перевірка документів у громадян, а за необхідності – проведення особистого огляду, огляду речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, службових приміщень та житла громадян;

- заборона призовникам і військовозобов'язаним змінювати місце проживання без відома відповідного військового комісаріату;

- обмеження або тимчасова заборона продажу зброї, отруйних і сильнодіючих хімічних речовин, а також алкогольних напоїв та речовин, вироблених на спиртовій основі;

- тимчасове вилучення у громадян зареєстрованої вогнепальної і холодної зброї та боєприпасів, а в підприємств, установ і організацій – також навчальної військової техніки, вибухових, радіоактивних речовин і матеріалів, отруйних і сильнодіючих хімічних речовин;

- заборона виготовлення й поширення інформаційних матеріалів, що можуть дестабілізувати обстановку;

- регулювання роботи цивільних теле- та радіоцентрів, заборона роботи аматорських радіопередавальних засобів та радіовипромінювальних пристроїв особистого й колективного користування;

- особливі правила користування зв'язком та передачі інформації через комп'ютерні мережі;

- порушення у визначеному Конституцією і законами України порядку питання про заборону діяльності політичних партій, громадських організацій в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей.

Особливі правила користування зв'язком визначені в Законі України «Про телекомунікації» від 18 листопада 2003 року. Згідно зі статтею 27 Закону, оператори телекомунікацій незалежно від форм власності перш за все надають у користування на договірних засадах ресурси своїх мереж державній системі урядового зв'язку, національній системі конфіденційного зв'язку, органам з надзвичайних ситуацій,

¹ Кузніченко С.О. Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану». Науково-практичний коментар. Харків : Право, 2015. С. 36–37.

безпеки, оборони, Національній поліції, Національному антикорупційному бюро України, Державному бюро розслідувань у порядку, встановленому центральним органом виконавчої влади у галузі зв'язку. Відповідно до статті 65 Закону, оператори, провайдери телекомунікацій повинні забезпечити готовність до виконання своїх функцій в умовах надзвичайних ситуацій, надзвичайного та воєнного стану. Під час надзвичайного стану всі засоби та телекомунікаційні мережі зв'язку незалежно від форми власності використовуються для забезпечення проведення мобілізації та задоволення потреб національної безпеки, оборони, охорони правопорядку.

До того ж статтею 29 Закону передбачається, що управління телекомунікаційними мережами загального користування та відповідальність за забезпечення їх сталості в період надзвичайного стану покладаються на центральний орган виконавчої влади у галузі зв'язку. Для забезпечення можливості оперативного-технічного управління телекомунікаційними мережами загального користування всіх операторів телекомунікацій в умовах надзвичайної ситуації, надзвичайного та воєнного стану створюється Національний центр оперативного-технічного управління мережами телекомунікацій України, порядок створення та діяльність якого визначається Кабінетом Міністрів України.

Ймовірно, особливі правила передачі інформації через комп'ютерні мережі в умовах дії режиму надзвичайного стану можуть стосуватись, наприклад, заборони передачі інформації через комп'ютерні мережі в нічний час доби або відстеження електронних повідомлень та ознайомлення з ними¹.

Очевидно, це значною мірою обмежує конституційно гарантоване право особи на таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції та таємниці приватного і сімейного життя загалом.

Цікаво, що такі обмеження застосовуються не лише в умовах запровадження і дії режиму надзвичайного стану, але й тоді, коли особливий правовий режим не вводиться, при цьому існує очевидна загроза життю і здоров'ю людей, наприклад, через поширення екстремістських рухів.

Сучасний характер екстремізму і збільшення його масштабів у світі викликають велике занепокоєння і є загрозами національній та міжнародній безпеці. Незважаючи на всі заходи, які запроваджуються окремими державами і світовим товариством загалом, навряд чи варто чекати остаточної ліквідації тероризму. Серед таких заходів слід

¹ Кузніченко С.О. Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану». Науково-практичний коментар. Харків : Право, 2015. С. 106.

назвати застосування високотехнологічного обладнання і спеціалізованих програм систем розвідувальних органів, за допомогою яких урядові структури отримують доступ до особистої інформації громадян шляхом прослуховування телефонних розмов або спілкування за допомогою електронної пошти.

Так, наприклад, після терактів 11 вересня 2001 року в Сполучених Штатах Америки Уряд таємно дозволив Агентству національної безпеки підключатися до оптоволоконних кабелів, які входять до Сполучених Штатів Америки і виходять із них, незважаючи на розуміння того, що такий моніторинг комунікацій дає розвідувальним органам доступ до електронної пошти, телефонних дзвінків, відеочатів, вебсайтів тощо.

Для здійснення задуманого у 2007 році Агентство національної безпеки Сполучених Штатів Америки створило програму PRISM, яка здатна збирати велику кількість потоків інформації та допомагати уряду створювати з них дискретний потік даних. Фактично це секретна програма електронного спостереження та збору розвідувальної інформації. Така інформація включає дані про зміст електронних листів, чатів, голосових дзвінків.

Певна річ, чимало експертів занепокоєні і вбачають загрозу у PRISM, адже ця система здатна не лише шпигувати за потенційними чи реальними екстремістами і терористами, але й здійснювати тотальний контроль над громадянами. Світові засоби масової інформації відзначають, що програми на кшталт PRISM ставлять хрест на недоторканності приватного життя та таємниці кореспонденції¹.

Однак питання існування подібних розвідувальних систем залишається неоднозначним, адже, з одного боку, існування таких систем гостро порушує конституційне право кожного на таємницю кореспонденції, з іншого боку, забезпечення національної безпеки загалом та безпеки громадян зокрема потребує певних жертв. При цьому не існує технічних обмежень, які могли би завадити спеціальним службам отримати доступ до будь-якої телефонної розмови чи будь-якого повідомлення².

¹ Петняк В.В., Тиква В.Л. Розвідувальні програми спецслужб США як інструмент боротьби з екстремізмом. *Актуальні проблеми управління інформаційною безпекою держави* : збірник тез наукових доповідей X Всеукраїнської науково-практичної конференції (4 квітня 2019 року). Київ, 2019. С. 339–340.

² Петняк В.В., Тиква В.Л. Розвідувальні програми спецслужб США як інструмент боротьби з екстремізмом. *Актуальні проблеми управління інформаційною безпекою держави* : збірник тез наукових доповідей X Всеукраїнської науково-практичної конференції (4 квітня 2019 року). Київ, 2019. С. 341.

Забезпечення громадського порядку, охорони життя, здоров'я, прав, свобод і законних інтересів громадян в умовах надзвичайного стану, відповідно до статті 20 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану», здійснюється силами й засобами органів Національної поліції, у тому числі Національної гвардії України, Служби безпеки України, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, відповідно до їх повноважень, установлених законом.

Безумовно, усі органи державної влади, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, політичні партії та громадські організації, а також громадяни на території, де введено режим надзвичайного стану зобов'язані сприяти підрозділам Національної поліції та іншим органам, визначеним у статті 14 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану», у житті заходів правового режиму надзвичайного стану¹.

Крім того, згідно з цією ж статтею, для координації діяльності державних органів, підприємств, установ та організацій в умовах надзвичайного стану з питань підтримання правопорядку й забезпечення безпеки громадян на відповідній території, згідно з Указом Президента України про введення надзвичайного стану, на місцях можуть створюватися оперативні штаби, до складу яких можуть включатися представники Служби безпеки України, центральних органів виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику у сфері цивільного захисту, Національної поліції, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України та місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування на чолі з комендантами території.

Таким чином, варто відзначити вагому роль підрозділів Національної поліції у відновленні громадського порядку, забезпеченні збереження життя і здоров'я людей та цілісності майна в умовах дії режиму надзвичайного стану.

В контексті досліджуваного аспекту варто відзначити, що у країнах ЄС органи поліції також беруть участь у забезпеченні публічної безпеки в умовах надзвичайного стану. Наприклад, відповідно до пункту 2 статті 35 Конституції Федеративної Республіки Німеччини, «для збереження та відновлення громадської безпеки та порядку земля в особливо важливих випадках може просити про направлення сил та установ Федеральної прикордонної охорони для надання допомоги

¹ Грибан В.Г. Безпека працівників Національної поліції в умовах надзвичайних ситуацій : навчальний посібник. Дніпро : Дніпропетровський університет внутрішніх справ, 2018. С. 27.

своїй поліції, якщо поліція без цієї допомоги не може виконати свої завдання, бо їх виконання пов'язано з великими труднощами. Для здійснення допомоги у разі стихійного лиха або за особливо тяжкого нещасного випадку земля може проголосити про направлення до неї поліцейських сил іншої землі, сил та установ інших управлінь, а також Федеральної прикордонної охорони та збройних сил». Відповідно до частини 3 статті 35 Конституції ФРН, коли стихійне лихо загрожує території більше однієї землі, то Федеральний уряд може організувати передачу в розпорядження таких земель підрозділів поліції інших земель, підрозділів Федеральної прикордонної служби та Збройних сил для підтримання сил поліції¹.

Українське законодавство, зокрема Закон України «Про Національну поліцію», закріплює низку повноважень підрозділів поліції у сфері забезпечення збереження життя й здоров'я людей та цілісності майна, у тому числі в умовах дії режиму надзвичайного стану. Так, згідно з пунктом 4 частини 1 статті 23, поліція вживає заходів, спрямованих на усунення загроз життю та здоров'ю фізичних осіб і публічній безпеці, що виникли внаслідок вчинення кримінального чи адміністративного правопорушення, згідно з пунктом 10 цієї ж частини і статті, вона вживає заходів для забезпечення публічної безпеки і порядку на вулицях, площах, у парках, скверах, на стадіонах, вокзалах, в аеропортах, морських та річкових портах, інших публічних місцях, а відповідно до пункту 27, вона сприяє забезпеченню відповідно до закону правового режиму воєнного або надзвичайного стану, зони надзвичайної екологічної ситуації у разі їх оголошення на всій території України або в окремій місцевості.

Окрім того, Законом передбачено серед інших видів поліцейських заходів ті, які підрозділи Національної поліції мають право вживати в умовах дії надзвичайного стану. Зокрема, згідно зі статтею 36, поліцейський може обмежувати або забороняти рух транспорту і пішоходів на окремих ділянках вулиць та автомобільних доріг у разі затримання осіб відповідно до закону під час аварій, інших надзвичайних ситуацій, якщо це необхідно для забезпечення публічної безпеки й порядку, охорони життя і здоров'я людей. Відповідно до статті 38, поліція може проникнути до житла чи іншого володіння особи без вмотивованого рішення суду у невідкладних випадках, пов'язаних із рятуванням життя людей та цінного майна під час надзвичайних ситуацій.

¹ Кузниченко С.О. Надзвичайні адміністративно-правові режими: зарубіжний досвід та українська модель : монографія. 2-ге вид. Одеса : ОДУВС, 2011. С. 179.

Як уже зазначалось, особливі правила передачі інформації через комп'ютерні мережі в умовах дії режиму надзвичайного стану можуть полягати у забороні передачі інформації цими мережами в нічний час доби або у відстеженні електронних повідомлень та ознайомленні з їхнім змістом¹.

Дійсно, технічне забезпечення сучасними засобами комунікацій та їх використання злочинними групами у своїй протиправній діяльності, що пов'язано з порушенням громадського порядку, зумовлюють необхідність вжиття правоохоронними органами превентивних заходів щодо такої протиправної діяльності та заходів для подолання наслідків зазначених дій. Це вимагає запровадження нових підходів і способів отримання інформації про протиправні діяння, які спрямовані на забезпечення досягнення позитивних результатів у діяльності підрозділів Національної поліції, зокрема, за допомогою контролю за телефонними розмовами.

З огляду на те, що телекомунікаційні технології дуже стрімко розвиваються, нині важко уявити життя сучасної людини без мобільного телефону, електронної пошти, контактів у соціальних мережах, природно, що телекомунікаційні технології все частіше використовуються як під час вчинення протиправних діянь, що можуть загрожувати життю і здоров'ю громадян, так і під час їх розкриття².

При цьому варто враховувати, що контроль телефонних розмов підрозділами Національної поліції України здійснюється виключно на підставі національного кримінального процесуального законодавства, згідно з яким такий контроль належить до негласних слідчих (розшукових) дій і проводиться відповідно до статті 246 Кримінального процесуального кодексу України у кримінальному провадженні щодо тяжких або особливо тяжких злочинів, якщо відомості про кримінальне правопорушення та особу, яка його вчинила, неможливо отримати в інший спосіб. Статтями 263 і 264 чинного Кримінального процесуального кодексу України передбачено порядок зняття інформації з транспортних телекомунікаційних та електронних інформаційних систем, що полягає у проведенні із застосуванням відповідних технічних засобів спостереження, відбору та фіксації змісту інформації, що міститься в таких системах.

Одним із видів тяжких, а в деяких випадках особливо тяжких, злочинів є терористичний акт, вчинення якого є підставою для введення

¹ Кузніченко С.О. Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану». Науково-практичний коментар. Харків : Право, 2015. С. 106.

² Волошина М.О. Законодавчі аспекти контролю за телефонними розмовами підрозділами Національної поліції. *Форум права*. 2017. № 5. С. 78.

надзвичайного стану. Однак національним законодавством не визначено умов та порядку вжиття заходів підрозділами Національної поліції України в умовах дії надзвичайного стану, введеного з подібних підстав, щодо особливих правил користування зв'язком та передачі інформації через комп'ютерні мережі, у тому числі щодо прослуховування телефонних розмов та перегляду електронних повідомлень, тому це питання на законодавчому рівні залишається відкритим і потребує чіткої регламентації в нормативно-правових актах.

Крім того, вагомою проблемою у забезпеченні вжиття необхідних заходів в умовах надзвичайного стану підрозділами Національної поліції України є правова колізія застосування окремих термінів «громадська безпека і порядок» та «публічна безпека і порядок» у різних нормативно-правових актах, окремі норми яких регулюють однакові суспільні відносини.

Порушення законодавцем вимог щодо термінів та їх визначень у нормативно-правових актах призводить до неузгодженості та невпорядкованості термінологічної бази законодавства. Застосування різних термінологічних одиниць для позначення одного юридичного поняття в різних законодавчих актах зумовлює нечіткість, незрозумілість та неоднозначність у розумінні та застосуванні законодавчих приписів. Потенційно небезпечним з точки зору правозастосування є також порушення законодавцем правил побудови дефініцій термінів у законодавчих актах, адже призначення законодавчих дефініцій полягає в тому, щоби через чітку й однозначну дефініцію певного спеціального поняття забезпечувати його правильне розуміння й практичне використання, запобігти будь-яким хибним тлумаченням. Загалом заміна термінології у нормативно-правових актах не є проблемою. Проблема полягає у наявності нових понять, які не мають нормативно закріплених визначень¹.

Таким чином, у сфері забезпечення публічної безпеки й порядку в умовах надзвичайного стану підрозділами Національної поліції України, зокрема шляхом установаження особливих правил користування зв'язком та передачі інформації через комп'ютерні мережі, варто виділити дві основні проблеми. По-перше, це неузгодженість на законодавчому рівні понять «громадська безпека і порядок» та «публічна безпека і порядок». По-друге, відсутність у національному законодавстві умов та порядку вжиття заходів підрозділами Національної поліції України в умовах дії режиму надзвичайного стану щодо особливих правил користування

¹ Барба В.С. Поняття публічної безпеки і порядку як об'єкта взаємодії територіальних підрозділів Національної поліції з органами місцевого самоврядування. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2018. № 4. Ч. 1. С. 33.

зв'язком і передачі інформації через комп'ютерні мережі, у тому числі щодо прослуховування телефонних розмов і перегляду електронних повідомлень.

Під час вирішення названих проблем важливо врахувати, що найголовнішою умовою інтеграції України в Європейське співтовариство є приведення національного законодавства до рівня міжнародних стандартів¹. Так, нарізла необхідність у чіткому й точному визначенні поняття «публічна безпека і порядок» та закріплення цього терміна в українському законодавстві на заміну терміна «громадська безпека і порядок». Перш за все необхідно привести певною мірою застарілі норми Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» у відповідність до більш сучасних, гармонізованих із міжнародним законодавством, норм Закону України «Про Національну поліцію». Очевидно, варто викласти назву статті 18 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» «Додаткові заходи правового режиму надзвичайного стану у зв'язку з масовими порушеннями громадського порядку» у такій редакції: «Додаткові заходи правового режиму надзвичайного стану у зв'язку з масовими порушеннями публічної безпеки і порядку». Аналогічної заміни потребують усі терміни громадської безпеки і порядку не лише в Законі «Про правовий режим надзвичайного стану», але й в інших нормативно-правових актах, де вони зустрічаються.

Потребують чіткого визначення й закріплення в національному законодавстві умови та порядок вжиття заходів підрозділами Національної поліції України в умовах дії режиму надзвичайного стану задля відновлення публічної безпеки та порядку. Зокрема, це стосується такого додаткового заходу правового режиму надзвичайного стану, як особливі правила користування зв'язком та передачі інформації через комп'ютерні мережі. Ці правила можуть стосуватись прослуховування телефонних розмов громадян та перегляду їх електронного листування. Певно, слід відзначити, що, згідно зі статтею 40 Закону України «Про Національну поліцію», передбачено застосування технічних приладів та технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису чи засобів фото- і кінозйомки, відеозапису. Визначено, що для забезпечення публічної безпеки і порядку підрозділи поліції можуть застосовувати такі прилади й засоби, а також використовувати отриману за допомогою їх використання інформацію для попередження, виявлення або

¹ Барба В.Є. Поняття публічної безпеки і порядку як об'єкта взаємодії територіальних підрозділів Національної поліції з органами місцевого самоврядування. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2018. № 4. Ч. 1. С. 32.

фіксування правопорушення, охорони громадської безпеки та власності, забезпечення безпеки осіб. При цьому не передбачено, що підрозділи Національної поліції можуть застосовувати такі прилади й засоби в умовах дії режиму надзвичайного стану. Крім того, відсутній законодавчо закріплений порядок застосування цих засобів та використання отриманої таким чином інформації задля забезпечення публічної безпеки і порядку. Очевидно, що зазначена стаття потребує доповнення новою частиною, яку можна викласти в такій редакції: «3. В умовах дії режиму надзвичайного стану у зв'язку з масовими порушеннями публічної безпеки та порядку підрозділи поліції можуть застосовувати особливі правила користування зв'язком та передачі інформації через комп'ютерні мережі шляхом використання технічних приладів і технічних засобів для прослуховування телефонних розмов та перегляду електронної пошти».

Реалізація наведених пропозицій сприятиме удосконаленню правового регулювання відносин, пов'язаних із забезпеченням публічної безпеки і порядку в умовах правового режиму надзвичайного стану.