

ПОТЕНЦІАЛ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В СИСТЕМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

POTENTIAL OF INTERACTION BETWEEN PUBLIC AUTHORITIES AND LOCAL GOVERNMENT BODIES IN THE SYSTEM OF ENSURING NATIONAL SECURITY OF UKRAINE

У статті досліджено стан та проблеми реалізації публічної політики органами місцевого самоврядування щодо забезпечення національної безпеки, охарактеризовано фактори, що призводять до неефективності діяльності органів місцевого самоврядування у процесі забезпечення національної безпеки держави, розкрито потенціал взаємодії органів місцевого самоврядування та державних органів влади у процесі забезпечення національної безпеки з урахуванням євроінтеграційних тенденцій зовнішньої політики, охарактеризовано основні недоліки нормативно-правової бази, а саме відсутність чіткої детермінації сценаріїв участі органів місцевого самоврядування в системі забезпечення національної безпеки та порядку їх реалізації, дано рекомендації щодо вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування в сучасних умовах розвитку держави, інтеграції України в ЄС та протистояння реальним воєнним, терористичним і економічним загрозам національній безпеці України.

Ключові слова: євроінтеграція, органи місцевого самоврядування, публічне управління, національна безпека, система національної безпеки.

В статье исследовано состояние и проблемы реализации публичной политики органами местного самоуправления по обеспечению национальной безопасности, охарактеризованы факторы, приводящие к неэффективной деятельности органов местного самоуправления в процессе обеспечения национальной безопасности государства, раскрыт потенциал взаимодействия органов местного самоуправления и государственных органов власти в процессе обеспечения национальной безопасности с учетом евроинтеграционных тенденций внешней политики, охарактеризованы

основные недостатки нормативно-правовой базы, а именно отсутствие четкой детерминации сценариев участия органов местного самоуправления в системе обеспечения национальной безопасности и порядка их реализации, даны рекомендации по совершенствованию деятельности органов местного самоуправления в современных условиях развития государства, интеграции Украины в ЕС и противостояния реальным военным, террористическим и экономическим угрозам национальной безопасности Украины.

Ключевые слова: евроинтеграция, органы местного самоуправления, публичное управление, национальная безопасность, система национальной безопасности.

The article analyzes the state and problems of the implementation of public policy by local government bodies in relation to ensuring national security, describes the factors that lead to ineffectiveness of the activities of local government bodies in the processes of ensuring the national security of the government, reveals the potential of interaction of local government bodies and public authorities in the process of ensuring national security taking into account Euro integration tendencies of foreign policy, characterizes the main disadvantages of the legal framework, namely, the absence of a clear determination of scenarios of the participation of local government bodies in the system of ensuring national security and their implementation order, gives recommendations on improving the activities of local government bodies in the current conditions of government development, Ukraine's integration into the EU and confrontation with real military, terrorist and economic threats to Ukraine's national security.

Key words: European integration, local authorities, public management, national security, national security system.

УДК 35.07:352.07:351.86:355.2
DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-11-34>

Фараджов Ш.Я.

аспірант кафедри глобалістики, євроінтеграції та управління національною безпекою
Національна академія державного управління при Президентові України

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку української державності для реалізації життєво важливих інтересів України актуальним стає захист суверенітету та територіальної цілісності України, забезпечення її національної безпеки та зміцнення її військової потужності.

Збройний конфлікт на Сході України, анексія Російською Федерацією Кримського півострова, розв'язання та ведення Російською Федерацією гібридної війни проти суверенної України потребує від державно-управлінської практики формування ефективних механізмів забезпечення національної безпеки України. У сучасних реаліях жоден із зовнішніх ризиків

суверенним правам України не може відкидатися та ігноруватися. Однак те, що уособлення негативних проявів зовнішніх загроз втілиться у форму військового конфлікту, мало надзвичайну низьку вірогідність у будь-яких стратегічних аналітичних планах та доповідях до 2014 року. Результатом стало прийняття нової Стратегії національної безпеки України, яка вже в нових реаліях актуалізувала питання агресивної зовнішньої політики Росії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням діяльності органів місцевого самоврядування в системі державного управління приділяється значна увага в науковому дискурсі науки державного управ-

ління. У цьому плані можна виділити праці таких вітчизняних вчених, як: О. Ярмиш, В. Горбачов, В. Грицак, С. Калутін, О. Головка, О. Марченко, О. Мельничук та ін. Питанням організації, діяльності, місця органів місцевого самоврядування в системі публічної влади приділяється також значна увага серед сучасних дослідників, таких як: С. Болдирєв, О. Бориславська, О. Батанов, Ю. Делія, Б. Калиновський, А. Коваленко, В. Кравченко, В. Кампо, В. Куйбіда, А. Крусян, М. Орзіх, Н. Шкільняк, Н. Камінська. Теорія та практика місцевого самоврядування є предметом наукового аналізу вітчизняних авторів С. Лекаря, О. Корнієвського, М. Сергієнка та О. Болбаса.

Зарубіжна історіографія проблеми має певний досвід досліджень минулих років. Так, дослідженням проблем децентралізації публічного управління займається французький дослідник Ж. Ведель. Деяким напрацюванням щодо виявлення та з'ясування природи особливостей систем місцевого самоврядування присвятили свої наукові розроблення такі зарубіжні вчені, як Т. Вюртенбергер, М. Кітінг, С. Ліпсет, Е. Томпсон.

Європейський досвід розбудови місцевого самоврядування наглядно висвітлено у працях Ж. Девелі, Ж. Зіллера, Є. Харлофа.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Водночас згадані праці не завжди дають чітке уявлення про те, яке саме місце займають органи місцевого самоврядування в системі забезпечення національної безпеки, та не аналізують, які є механізми взаємодії цих органів з органами державної влади в контексті забезпечення національної безпеки.

Метою статті є здійснення теоретичного аналізу діяльності органів місцевого самоврядування в системі забезпечення національної безпеки в умовах євроінтеграції.

Відповідно до мети постають такі *завдання*: розкрити зміст взаємодії органів державної влади з органами місцевого самоврядування в контексті забезпечення національної безпеки; охарактеризувати потенціал взаємодії органів місцевого самоврядування та державних органів влади у процесі забезпечення національної безпеки України, дати рекомендації щодо вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування щодо забезпечення національної безпеки України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Система національної безпеки України складається з різних елементів, одним із яких є органи місцевого самоврядування, що займаються забезпеченням національної безпеки в межах своїх функцій та повноважень.

Основний акцент в умовах сьогодення, що яскраво підтверджується прикладами практичної реалізації політики національної безпеки на територіальному рівні окремої громади, повинен зміститися в бік пошуку оптимальної моделі взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування на шляху реалізації політики національної безпеки з максимальною ефективністю механізмів та інструментів її реалізації на рівні конкретного регіону та території.

В умовах військового протистояння та терористичної загрози й підвищення рівня економічних ризиків держава намагається долучити до процесу соціальної стабілізації і розвитку економічних, соціальних, публічно-політичних та інших суспільних процесів якомога більше органів та інституцій [4, с. 161]. Відбувається розширення суб'єктного складу регулювання питань, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки. Однак це вимагає і нових підходів до організації взаємодії, пошуку нових моделей розподілу повноважень і сфер впливу між різними органами і інституціями. У такому контексті роль органів місцевого самоврядування поступово зростає, особливо враховуючи розширення їх повноважень та рівня спроможності за результатами проведення адміністративної реформи. Таким чином, органи місцевого самоврядування суттєво підвищили власний ресурсний та організаційно-управлінський потенціал, що дозволяє їм більш ефективно вирішувати проблеми територіального і регіонального характеру. У тому числі і такі проблеми, які відносяться до системи забезпечення національної безпеки держави.

Ефективність органів місцевого самоврядування у процесах забезпечення національної безпеки держави зумовлюється низкою факторів, серед яких, окрім адміністративної реформи, що дала можливість суттєво розширити самостійність та утилітарність місцевого самоврядування, слід окремо звернути увагу і на євроінтеграційні тенденції, на рівень сучасного розвитку громадянського суспільства. Євроінтеграційний вектор розвитку України й ті кроки, що вже були здійснені на цьому шляху, суттєво розширили підґрунтя для вирішення проблем забезпечення національної безпеки із залученням до неї органів місцевого самоврядування.

Справа в тому, що одними з вихідних принципів євроінтеграції є забезпечення та гарантування державою спроможності розвитку регіонів та підвищення автономності органів територіальної влади (місцевого самовряду-

вання), а також деконцентрація та децентралізація управлінського впливу на суспільні процеси в державі.

Як зазначає С.І. Лекарь, «органи місцевого самоврядування повинні впливати на вирішення питань місцевого розвитку більш активно, враховуючи збільшення рівня їх спроможності та фінансової незалежності. Органи державного управління, у свою чергу, повинні більш активно делегувати на місцевий рівень функції, здійснення яких суттєво залежить від особливостей конкретного регіону. У такий спосіб відбуватиметься оптимізація механізму державного управління територіями за рахунок консолідації ресурсів регіону в підпорядкуванні органів місцевого самоврядування» [3, с. 598–599]. Насправді дана теза стосовно того, що ресурси регіону повинні консолідуватися під регулюючим впливом та в розпорядженні органів місцевого самоврядування, максимально точно відображає сутність територіального управління та місцевого самоврядування як права територіальної громади. Однак розпорядження такими ресурсами повинно відбуватися з урахуванням загальнодержавної стратегії розвитку та загальнодержавної політики регіонального розвитку. Власне, як і будь-якої іншої політики держави в будь-якій сфері, оскільки лише в такий спосіб досягається максимальна ефективність забезпечення в тому числі і стану національної безпеки держави.

У свою чергу, О.А. Корнієвський вважає, що «органи місцевого самоврядування слід розглядати як окремий вид суб'єктів у сфері управління та регулювання процесів із забезпечення належного стану національної безпеки держави. Справа в тому, що органи місцевого самоврядування, втілюючи в собі право громади на саморозвиток та самозабезпечення, за логікою свого існування не можуть і не повинні підпорядковуватися державі, існуючи і функціонуючи при цьому в єдиному легітимізованому державою правовому полі» [2, с. 234]. Так, насправді органи місцевого самоврядування не підпорядковуються органам державної влади, однак між ними існують тісні відносини делегування та реалізації делегованих повноважень із можливістю контролю за використанням виділених для їх реалізації ресурсів. Така модель взаємовідносин є ключовою для ефективного функціонування механізму держави, оскільки держава бере на себе велику кількість функцій у сфері територіального розвитку, реалізація яких із централізованої системи органів суттєво зменшує ефективність та досяжність результатів.

У процесі забезпечення національної безпеки та з урахуванням євроінтеграційних

тенденцій зовнішньої політики України такий потенціал взаємодії органів місцевого самоврядування та державних органів влади розкривається через:

- суттєве підвищення оперативності реагування системи управління на загрози, що виникають в окремих регіонах із потенціалом розповсюдження на територію всієї держави;

- мобільність ресурсів та суб'єктів управління під час вирішення завдань забезпечення національної безпеки, їх оперативне переведення з одного рівня управління на інший із метою ефективного використання там, де вони є найбільш необхідними;

- високий рівень стандартів реалізації політики у сфері забезпечення національної безпеки (з урахуванням вимог ЄС та системи оборонної політики НАТО);

- набуття унікального досвіду у сфері подолання загроз військового та терористичного характеру через запровадження механізму військово-цивільних адміністрацій та їх взаємодії з органами місцевого самоврядування.

М.Г. Сергієнко та О.М. Болбас зазначають, що «в Україні недостатньо розробленими залишаються проблеми визначення ролі та місця органів державного управління й місцевого самоврядування щодо здійснення тісної взаємодії з військовим командуванням, керівництвом силових структур під час організації територіальної оборони, запобігання терористичній діяльності, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру та під час виконання спільних завдань в інших кризових ситуаціях» [5, с. 236]. Отже, цей напрям – підвищення рівня взаємодії та відпрацювання належного механізму її реалізації – є найбільш пріоритетним та важливим із токи зору забезпечення національної безпеки України в умовах євроінтеграції із залученням органів місцевого самоврядування та їхніх ресурсних можливостей.

Якщо ж говорити про організаційно-правову складову частину участі органів місцевого самоврядування в системі забезпечення національної безпеки, то тут слід звернути увагу на низку законів: Закон України «Про органи місцевого самоврядування», «Про основи національної безпеки України», «Про військово-цивільні адміністрації» тощо. Основним недоліком даних законодавчих актів є відсутність чіткої детермінації сценаріїв участі органів місцевого самоврядування в системі забезпечення національної безпеки та порядку їх реалізації. Разом із тим законодавство України визначає органи місцевого самоврядування як окрему сукупність суб'єктів у сфері забезпечення національної безпеки, а одним із

ключових напрямків їх функціонування є створення умов для всебічного та безпечного розвитку регіонів.

У новому законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування», прийнятому у 2017 році, передбачено, що службовець органів місцевого самоврядування не має права під час виконання повноважень демонструвати власні політичні погляди та здійснювати інші дії або бездіяльність, які будь-яким способом можуть демонструвати його особливе відношення до політичних партій і негативно впливати на авторитет місцевого самоврядування та держави або представляти загрозу для конституційного строю, територіальної цілісності та національної безпеки, для здоров'я та прав і свобод інших людей, інтересів територіальних громад. Більше того, він не може бути членом політичної партії, якщо займає посаду категорії І – на час служби в органах місцевого самоврядування така особа приписує своє членство в політиці.

Згідно з Кодексом цивільного захисту України органи місцевого самоврядування в обласних центрах, у містах обласного і районного значення є ланками територіальної підсистеми єдиної державної системи цивільного захисту.

До основних повноважень органів місцевого самоврядування у сфері цивільного захисту належить [1]: забезпечення реалізації вимог техногенної та пожежної безпеки на суб'єктах місцевого господарювання; розроблення та забезпечення реалізації програм та планів заходів у сфері цивільного захисту; керівництво створеними ними аварійно-рятувальними службами, формуваннями та спеціалізованими службами цивільного захисту, місцевою та добровільною пожежною охороною, забезпечення їх діяльності та здійснення контролю за готовністю до дій за призначенням; створення за погодженням із центральним органом виконавчої влади місцевої системи централізованого оповіщення про загрозу або виникнення надзвичайних ситуацій, здійснення її модернізації та забезпечення функціонування; забезпечення оповіщення та інформування населення про загрозу і виникнення надзвичайних ситуацій; організація робіт із ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій на відповідній території міст, селищ та сіл, а також радіаційного, хімічного, біологічного, медичного захисту населення та інженерного захисту територій від наслідків таких ситуацій; організація та керівництво проведенням відновлювальних робіт із ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій; організація та здійснення евакуації

населення, майна в безпечні райони, їх розміщення та життєзабезпечення населення; контроль за станом навколишнього природного середовища, санітарно-гігієнічною та епідемічною ситуацією; організація та забезпечення життєдіяльності постраждалих від надзвичайних ситуацій, а також під час ведення воєнних (бойових) дій або внаслідок таких дій; забезпечення складення довідок про визнання особи постраждалою внаслідок надзвичайної ситуації, списків (реєстрів) постраждалих унаслідок надзвичайної ситуації, відповідно до яких надається матеріальна допомога, списків загиблих осіб на підставі їх ідентифікації; забезпечення соціального захисту постраждалих унаслідок надзвичайної ситуації, зокрема виплати матеріальної допомоги; створення в містах комісій із питань техногенно-екологічної безпеки і надзвичайних ситуацій, а в разі виникнення надзвичайних ситуацій – спеціальних комісій з їх ліквідації (за потреби), забезпечення їх функціонування; забезпечення навчання з питань цивільного захисту посадових осіб органів місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання комунальної власності, здійснення підготовки населення до дій у надзвичайних ситуаціях; реалізація заходів, спрямованих на поліпшення пожежної безпеки суб'єктів господарювання комунальної форми власності; здійснення інших повноважень у сфері цивільного захисту, передбачених цим Кодексом та іншими законодавчими актами та інше.

Висновки. На нашу ж думку, органи місцевого самоврядування в сучасних умовах розвитку держави, інтеграції України в ЄС та протистояння реальним воєнним, терористичним і економічним загрозам, перебуваючи у стані подолання фактично відкритої агресії сусідньої держави, повинні займати більш активну позицію та набути більшу спроможність у питаннях регіонального та місцевого характеру.

По-перше, існує потреба розробити для кожного окремого регіону відповідну стратегію регіональної безпеки. Така стратегія повинна включати в себе низку сценаріїв, кожен із яких має передбачати конкретні заходи впливу з боку органів місцевого самоврядування, визначати рівень та обсяги використання ресурсного забезпечення політики регіональної безпеки тощо.

По-друге, органи місцевого самоврядування повинні відповідати за конкретні напрямки забезпечення національної безпеки на рівні окремих регіонів із можливістю акумулювати резерви власних ресурсів, передавати їх на користь держави у випадку

виникнення потреби стабілізації економічної, соціальної, фінансової чи іншої підсистеми національної безпеки в інших регіонах.

По-третє, необхідним є запровадження моделей взаємодії органів місцевого самоврядування суміжних регіонів на випадок активізації загроз національної безпеки, що мають локальний характер або походження з конкретного регіону. Така взаємодія повинна бути легітимізована на рівні окремого закону та відбуватися в рамках спеціально запроваджених програм і сценаріїв реагування, розроблених відповідними органами місцевого самоврядування.

По-четверте, необхідним є розроблення та запровадження механізму координації діяльності органів місцевого самоврядування та органів державної влади в питаннях забезпечення національної безпеки. Така координація повинна стосуватися не лише суто управлінських відносин, але і відносин ресурсного забезпечення.

Перспективи подальших наукових розвідок за цим напрямом можуть стосуватись визначення сутності та функцій територіальної оборони як елемента системи забезпечення національної безпеки України.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Кодекс цивільного захисту України. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5403-17/page>.
2. Корнієвський О.А. Недержавна система забезпечення національної безпеки держави: концептуальні засади. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса НАН України*. 2008. Вип. 42. С. 231–240.
3. Лекарь С.І. Взаємодія органів місцевого самоврядування та органів державної влади у сфері забезпечення економічної безпеки. *Форум права*. 2013. № 1. С. 596–601.
4. Ліпкан В.А. Національна безпека України: нормативно-правові аспекти забезпечення : монографія. Київ : «Текст», 2003. 329 с.
5. Сергієнко М.Г. Воєнна організація держави та захист національних інтересів України від зовнішніх та внутрішніх загроз. *Теорія та практика державного управління*. 2015. Вип. 2. С. 283–289.