

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В СИСТЕМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ: ІНСТИТУЦІЙНІ ТА УПРАВЛІНСЬКІ АСПЕКТИ

LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE NATIONAL SECURITY SYSTEM: INSTITUTIONAL AND MANAGEMENT ASPECTS

Берч В.В., к.ю.н., доцент,
доцент кафедри конституційного права та порівняльного правознавства
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

У статті здійснено комплексний аналіз ролі місцевого самоврядування в системі забезпечення національної безпеки України. Обґрунтовано, що в умовах сучасних викликів, зокрема гібридної війни, терористичних загроз, соціально-економічної нестабільності, місцеве самоврядування відіграє ключову роль у формуванні та реалізації безпекової політики на регіональному рівні. Проаналізовано теоретико-правові засади участі органів місцевого самоврядування у забезпеченні національної безпеки, їхню взаємодію з центральними органами влади, силовими структурами та інститутами громадянського суспільства. Визначено основні інституційні аспекти, що впливають на ефективність реалізації місцевої безпекової політики, зокрема правовий статус органів місцевого самоврядування як суб'єктів безпеки, створення спеціалізованих дорадчих органів, розвиток територіальної оборони та муніципальних правоохоронних формувань.

Розглянуто управлінські механізми забезпечення безпеки на рівні громад, включаючи стратегічне планування, впровадження місцевих програм безпеки, фінансування заходів оборони, координацію дій із силовими структурами, оперативне реагування на надзвичайні ситуації. Особливу увагу приділено питанням ресурсного забезпечення територіальних громад у сфері оборони, розбудови інфраструктури безпеки, вдосконалення комунікацій між місцевою владою, правоохоронними органами та громадянами. Висвітлено значення партисипативного підходу та залучення населення до реалізації заходів з підтримки громадського порядку та територіальної оборони.

Зроблено висновок про необхідність подальшого удосконалення законодавчої бази у сфері місцевого самоврядування з метою його імплементації в загальнодержавну систему національної безпеки. Запропоновано рекомендації щодо розвитку місцевої безпекової політики, розширення компетенції органів місцевого самоврядування та формування ефективної системи управління безпекою в умовах децентралізації.

Ключові слова: місцеве самоврядування, національна безпека, територіальна громада, управління безпекою, децентралізація, взаємодія органів влади, територіальна оборона, громадська безпека, муніципальні правоохоронні органи.

The article provides a comprehensive analysis of the role of local self-government in Ukraine's national security system. It is substantiated that under modern challenges, including hybrid warfare, terrorist threats, and socio-economic instability, local self-government plays a key role in shaping and implementing security policies at the regional level. The theoretical and legal foundations of local self-government's participation in ensuring national security, its interaction with central government authorities, security agencies, and civil society institutions are analyzed. The main institutional aspects affecting the effectiveness of local security policies are identified, including the legal status of local self-government bodies as security actors, the establishment of specialized advisory bodies, the development of territorial defense, and municipal law enforcement formations.

The study examines management mechanisms for ensuring security at the community level, including strategic planning, the implementation of local security programs, funding defense measures, coordinating actions with security forces, and emergency response. Special attention is given to resource provision for territorial communities in the field of defense, the development of security infrastructure, and improving communication between local authorities, law enforcement agencies, and citizens. The importance of a participatory approach and public involvement in maintaining public order and territorial defense measures is highlighted.

The authors conclude that further improvement of the legislative framework on local self-government is necessary to integrate it into the national security system. Recommendations are proposed for developing local security policies, expanding the competencies of local self-government bodies, and forming an effective security management system in the context of decentralization.

Key words: local self-government, national security, territorial community, security management, decentralization, government interaction, territorial defense, public safety, municipal law enforcement agencies.

Вступ. Актуальність дослідження зумовлена сучасними викликами та загрозами, що набули системного характеру для державного суверенітету, територіальної цілісності та конституційного ладу України. Гібридна російська агресія та тимчасова окупація частини території висвітили ключову роль місцевого рівня у забезпеченні національної безпеки. В умовах децентралізації публічної влади значно розширено повноваження та ресурси органів місцевого самоврядування, що дозволяє їм ефективніше реагувати на потреби громад та виклики безпеки на місцях. Водночас чинна правова база не повною мірою враховує потенціал місцевого самоврядування у сфері національної безпеки [1].

Вивченням досліджуваної проблематики займалися такі вчені, як О. Батанов, В. Демиденко, Ю. Ірха, В. Ковальчук, В. Ковтун, Н. Сидоренко та інші.

Метою даної статті є комплексний аналіз місця і ролі місцевого самоврядування у системі національної безпеки, а також виявлення інституційних та управлінських механізмів залучення місцевих органів влади до забезпечення безпеки держави.

Результати дослідження. Місцеве самоврядування в Україні визначається Конституцією як право територі-

альної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення (ст. 140 Конституції України) [2], а також є невід'ємним елементом демократичної правової держави, що передбачає залучення громадян до управління справами на місцевому рівні. Національна безпека, своєю чергою, розуміється як захищеність життєво важливих інтересів людини, суспільства і держави від внутрішніх та зовнішніх загроз. Забезпечення національної безпеки традиційно віднесено до найважливіших функцій держави, проте сучасне позиціонування зазначеної правової категорії наголошує на тому, що безпека держави починається з безпеки регіонів [1]. Іншими словами, стійкість та безпека кожної територіальної громади є фундаментом загальнонаціональної безпеки.

З теоретико-правової точки зору, місцеве самоврядування можна розглядати як суб'єкт сектора безпеки, що діє на локальному рівні. Вітчизняні науковці підкреслюють, що недооцінка потенціалу органів місцевого самоврядування у сфері безпеки негативно позначається на стані національної безпеки держави [3]. Місцеві громади мають унікальні можливості для раннього виявлення загроз (соціальних, суспільно-політичних, інформацій-

них тощо) та швидкого реагування на них. Теоретичні основи участі громад у забезпеченні безпеки ґрунтуються на концепції партисипативного управління та самоорганізації населення, яка особливо підтвердила свою ефективність у кризових ситуаціях, а досвід України під час війни демонструє беззаперечні переваги самоорганізації громад перед суто централізованим управлінням [4]. Відтак, з точки зору теорії державного управління, національна безпека розглядається не лише як функція центральних органів влади, але і як спільна справа держави, територіальних громад, інститутів громадянського суспільства та громадян [3].

Правові засади місцевого самоврядування у сфері безпеки визначаються системою нормативно-правових актів. Конституція України закріплює загальні принципи, натомість детальні повноваження визначено законами. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлює компетенцію органів місцевого самоврядування, зокрема у галузі забезпечення законності, правопорядку, прав і свобод громадян на відповідній території (ст. 38) та в сфері цивільного захисту і надзвичайних ситуацій (ст. 26, 30).

Закон України «Про національну безпеку України» визначив основні засади та суб'єктів сектора безпеки і оборони. Втім, у цьому Законі органи місцевого самоврядування та їх посадові особи не згадані серед суб'єктів сектору безпеки та оборони, на відміну від громадян і громадських об'єднань, що беруть участь у забезпеченні безпеки. Науковці вважають таку законодавчу прогалину стратегічною помилкою, яка може обмежити використання всіх наявних ресурсів для досягнення цілей національної безпеки. У зв'язку з цим на теоретико-правовому рівні постає питання про необхідність перегляду концепції національної безпеки з урахуванням місцевого рівня та належного нормативного визнання ролі місцевого самоврядування в цій сфері [1].

Інституційний вимір ролі місцевого самоврядування у безпековій системі полягає у визначенні місця органів місцевої влади в загальнодержавній архітектурі безпеки. В Україні склалася двоїста система влади на місцях, позаяк поряд з органами місцевого самоврядування діють місцеві органи державної виконавчої влади, яким делеговано окремі функції виконавчої влади та координацію у сферах оборони, порядку і безпеки на відповідній території. Попри наявність місцевих державних адміністрацій, органи самоврядування залишаються безпосередньою ланкою зв'язку влади з населенням та володіють інституційними ресурсами для забезпечення потреб оборони і правопорядку на місцях.

Формально-правовий статус органів місцевого самоврядування як суб'єктів безпеки поки що не закріплений чітко на законодавчому рівні. Проте на практиці місцеві ради та голови громад де-факто стають важливими елементами системи національної безпеки:

- 1) через реалізацію власних і делегованих повноважень у сферах обороноздатності, громадського порядку, цивільного захисту;
- 2) через участь у координаційних органах та механізмах разом із державною владою.

Крім того, інституційні аспекти проявляються через створення спеціальних органів або посад на місцевому рівні, відповідальних за безпекові питання. Наприклад, у багатьох територіальних громадах запроваджено комунальні формування з охорони громадського порядку (так звані «муніципальні варті»), які взаємодіють з Національною поліцією для патрулювання і підтримання порядку. При виконавчих органах рад діють комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій, штаби з ліквідації наслідків надзвичайних подій тощо – всі ці інституції є елементами механізму безпеки на місцевому рівні. Таким чином, хоча закон прямо не називає

громади суб'єктами національної безпеки, інституційна роль місцевого самоврядування проявляється через його органи та структури, які беруть участь у забезпеченні оборони, громадської безпеки і правопорядку на своїй території. Практика останніх років, особливо в умовах воєнної агресії, підтверджує, що органи місцевого самоврядування виступають ключовими акторами на місцях, спроможними підтримувати стабільність і реагувати на виклики безпеки у тісній взаємодії з державними інституціями. Недарма законодавець поступово розширює їхню компетенцію, так, Законом України «Про основи національного спротиву» громадам доручено формувати добровільні формування територіальних громад для забезпечення територіальної оборони [5].

Вищезгадане є прикладом інституціоналізації функцій оборони на рівні місцевого самоврядування. Управлінські механізми передбачають практичні способи і методи реалізації повноважень та заходів, за допомогою яких місцеве самоврядування сприяє національній безпеці. На місцевому рівні ці механізми охоплюють планування, організацію, координацію та контроль за виконанням завдань у сфері безпеки і правопорядку.

Одним з ключових механізмів є застосування програмно-цільової методики, котра охоплює розроблення і впровадження місцевих цільових програм, спрямованих на підвищення рівня безпеки громади. Зазначені програми можуть передбачати заходи з профілактики правопорушень, боротьби зі злочинністю, протидії екстремізму та тероризму, забезпечення інформаційної безпеки, цивільного захисту населення тощо. Як зазначає Ю. Б. Ірха, практику ухвалення програм із захисту інтересів територіальних громад доцільно поширювати, обов'язково включаючи до них питання запобігання проявам екстремізму в різних сферах суспільного життя [3].

Ресурсне забезпечення та матеріальна підтримка сил безпеки – ще один важливий аспект. Органи місцевого самоврядування мають право і можливість виділяти кошти з місцевих бюджетів на програми поліпшення матеріально-технічної бази територіальної оборони, підрозділів поліції, рятувальних служб, на розвиток інфраструктури безпеки (системи оповіщення, укриття, захисні споруди тощо). Як показав досвід широкомасштабної війни 2022 року, місцева влада активно долучилася до матеріально-технічного забезпечення добровільних формувань, зведення блокпостів, облаштування укриттів, допомоги переселенцям та військовим підрозділам. У багатьох випадках саме органи місцевого самоврядування ініціювали волонтерський рух або координували волонтерську допомогу на рівні громади [4]. Відтак, через гнучке управління фінансовими і організаційними ресурсами громади роблять вагомий внесок у загальнодержавні зусилля з протидії загрозам.

Не менш важливим механізмом є інформування та комунікація. Місцева влада забезпечує оповіщення населення про загрози (наприклад, повітряні тривоги, надзвичайні ситуації), проводить роз'яснювальну роботу щодо правил поведінки у кризових ситуаціях, налагоджує зворотний зв'язок з мешканцями для виявлення проблемних питань безпеки. В сучасних умовах інформаційних війн та кіберзагроз місцеві органи влади також впроваджують заходи з кібербезпеки в міських інфраструктурах, співпрацюють із правоохоронними органами у протидії дезінформації та панічним настроям.

Безперечно, управлінські механізми на місцевому рівні охоплюють широкий спектр дій – від стратегічного планування (через програми і стратегії розвитку громад з урахуванням безпекового компонента) до оперативного реагування. Ключовим фактором ефективності цих механізмів є належна координація зусиль між місцевою владою та державними структурами, а також активна участь самої громади у реалізації заходів безпеки. Як свідчить

практика, спільне управління та співпраця (collaborative governance) на рівні громади суттєво підвищують стійкість суспільства перед загрозами. Органи місцевого самоврядування, що діють відкрито і залучають громадськість, здатні швидше відновлювати критичну інфраструктуру, організовувати цивільний захист та підтримувати порядок, що в результаті підсилює національну безпеку держави знизу догори [6].

Ефективне забезпечення національної безпеки можливе лише за умов налагодженої взаємодії між місцевими і центральними органами влади. Державна влада формує політику безпеки, стандарти і стратегії, а місцеве самоврядування безпосередньо реалізує багато заходів на практиці та доводить їх до громадян. В Україні система взаємодії у сфері безпеки включає як вертикальні, так і горизонтальні зв'язки.

Вертикальна взаємодія проявляється у відносинах місцевого самоврядування з органами виконавчої влади та силовими структурами. На регіональному рівні області та районні державні адміністрації координують діяльність територіальних органів поліції, Державної служби з надзвичайних ситуацій (ДСНС), Служби безпеки України (СБУ) тощо. Органи місцевого самоврядування співпрацюють з ними, надаючи інформацію про стан справ на місцях, долучаються до розробки регіональних планів оборони та цивільного захисту. В умовах воєнного стану взаємодія набуває особливого характеру: створені військові адміністрації на базі державних адміністрацій перебирають на себе керівні функції, але місцеве самоврядування залишається невід'ємним учасником спільних зусиль з підтримання життєдіяльності і безпеки територій. Органи місцевого самоврядування виконують розпорядження військового командування та одночасно вирішують питання місцевого значення [4].

Горизонтальна взаємодія охоплює співпрацю місцевого самоврядування з правоохоронними органами та іншими суб'єктами безпеки, що діють на території громади. Зокрема, поліція є державним органом, але успішна профілактика правопорушень значною мірою залежить від підтримки з боку громади та місцевої влади (наприклад, спільні патрулі за участю муніципальної варти, обмін інформацією про криміногенну обстановку, спільні освітні кампанії). ДСНС у питаннях цивільного захисту також тісно координує свої дії з виконкомом місцевих рад, особливо при евакуації населення, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, навчанні населення правилам безпеки. Органи місцевого самоврядування взаємодіють із підрозділами СБУ у сфері виявлення та нейтралізації диверсійно-розвідувальних загроз, протидії тероризму на місцях (наприклад, участь представників громад у спільних антитерористичних навчаннях). Важливою є взаємодія з Радою національної безпеки і оборони України (РНБО) та іншими центральними органами, що формують політику безпеки. Хоча безпосередньо органи місцевого само-

врядування не входять до складу РНБО, рішення цього координаційного органу часто стосуються місцевого рівня (приміром, рішення РНБО щодо запровадження санкцій, режимів надзвичайного чи воєнного стану, мобілізаційних заходів тощо вимагають виконання на територіях громад). Через Кабінет Міністрів та міністерства місцевим виконкомом доводяться директиви та інструкції з питань безпеки (типові положення щодо евакуації, цивільного захисту, оборонної роботи). Місцеві громади, зі свого боку, можуть ініціювати перед центральною владою пропозиції щодо підвищення рівня безпеки (наприклад, через Асоціацію міст України, яка представляє інтереси громад, порушувати питання фінансування безпекових програм, удосконалення законодавства тощо). Відтак, взаємодія державних органів і місцевого самоврядування у сфері національної безпеки є багаторівневою та взаємодоповнюючою. Державна влада забезпечує нормативно-стратегічну рамку та ресурси, а місцеве самоврядування наповнює її конкретними діями і рішеннями на рівні громади. Експерти наголошують на необхідності створення ефективної системи координації зусиль усіх суб'єктів – органів державної влади, органів місцевого самоврядування, громадянського суспільства та громадян – з метою попередження та нейтралізації загроз безпеці [3].

Висновки. Проведене дослідження дозволяє зробити наступні висновки щодо місця та ролі місцевого самоврядування в системі забезпечення національної безпеки:

1) місцеве самоврядування є невід'ємною ланкою національної безпеки, адже саме на рівні територіальних громад виявляються та вирішуються багато проблем безпеки, що у сукупності формують безпекову ситуацію в державі; сучасні загрози (військові, гібридні, внутрішні) довели, що без залучення місцевих громад неможливо гарантувати стійкість держави перед викликами;

2) інституційний потенціал органів місцевого самоврядування у сфері безпеки слід офіційно визнати і закріпити в законодавстві; необхідно внести зміни до нормативних актів, зокрема до Закону «Про національну безпеку України», доповнивши перелік суб'єктів забезпечення національної безпеки органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами, що усуне існуючу прогалину та сприятиме більш чіткому розподілу відповідальності;

3) слід удосконалювати управлінські механізми на місцях, зокрема, стимулювати розробку місцевих програм безпеки, розвивати матеріальну базу територіальної оборони і цивільного захисту, впроваджувати сучасні системи оповіщення і моніторингу, підвищувати компетентність кадрів місцевого самоврядування у питаннях безпеки;

4) критично важливо зміцнювати координацію між центральною і місцевою владою, зокрема, повинен налагоджений постійний обмін інформацією, чіткі механізми спільного планування і реагування на загрози, залучення представників громад до підготовки державних рішень у сфері нацбезпеки.

ЛІТЕРАТУРА

1. Демиденко В. О. Місце й роль органів місцевого самоврядування в забезпеченні національної безпеки України. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2018. № 3 (108). С. 238-249.
2. Використання інструментів місцевої демократії під час дії воєнного стану. *Офіційний вебсайт Офісу Ради Європи в Україні*. 2023. URL: <https://www.coe.int/uk/web/kyiv/-/use-of-local-democracy-tools-under-martial-law>
3. Ірха Ю. Б. Роль органів місцевого самоврядування у системі протидії проявам екстремізму на території України. *Часопис НАУОА. Серія «Право»*. 2013. № 2(8). С. 1-8.
4. Ковальчук В. Особливості правового регулювання функціонування органів місцевого самоврядування в період воєнного стану в Україні. *Український часопис конституційного права*. 2023. № 4. С. 37-46.
5. Про основи національного спротиву: Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2021. № 38. Ст. 308.
6. Huss O., Keudel O. National Security in Local Hands? How Local Authorities Contribute to Ukraine's Resilience. *PONARS Eurasia Policy Memo*. 2023.