

АКТИВІЗАЦІЯ СКЛАДНИКА НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ У ФУНКЦІОНУВАННІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Панишко Галина Тарасівна,

кандидат історичних наук, доцент

кафедри політології та публічного управління

Волинського національного університету імені Лесі Українки

ORCID ID: 0000-0002-8870-1543

Державна політика з питань національної безпеки забезпечується шляхом проведення виваженої політики відповідно до прийнятих в установленому порядку доктрин, концепцій, стратегій та програм у політичній, економічній, соціальній, військовій, екологічній, науково-технологічній, інформаційній та інших сферах. Конкретні засоби і спроби забезпечення національної безпеки вибирають відповідно до характеру та масштабів загроз національним інтересам. Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування забезпечують вирішення питань у сфері національної безпеки, що належать, згідно із законодавством, до їхньої компетенції. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, що обираються громадянами України через їхню участь у виборах, референдумах чи інших формах демократії, реалізують національні інтереси, добровільно і в порядку виконання конституційних обов'язків здійснюють заходи, визначені законодавством України, щодо забезпечення її національної безпеки. Органи місцевого самоврядування як суб'єкти забезпечення національної безпеки України залучені до процесу регулювання викликів та загроз, що є актуальними у сьогоденні, для забезпечення функціонування держави, її суверенітету та територіальної цілісності. Проблеми національної безпеки стоять сьогодні у центрі уваги більшості цивілізованих країн демократії. Органи місцевого самоврядування діють разом із військовими адміністраціями, що їх утворює Президент України в умовах воєнного стану для забезпечення дії Конституції та законів України.

Ключові слова: національна безпека, органи місцевого самоврядування, Україна, воєнний стан, міжнародні відносини, геополітичні виміри, децентралізація, зовнішньополітична сфера, законодавство, економічна безпека, стратегія національної безпеки, стійкість територіальних громад.

Panyshko H. T. Activation of the national security component in the functioning of local self-government bodies of Ukraine under martial law

State policy on national security issues is ensured by pursuing a balanced policy in accordance with doctrines, concepts, strategies and programs adopted in the established manner in the political, economic, social, military, environmental, scientific and technological, information and other spheres. Specific means and attempts to ensure national security are selected in accordance with the nature and scale of threats to national interests. Local state administrations and local self-government bodies ensure the resolution of issues in the sphere of national security that, in accordance with the law, fall within their competence. State authorities and local self-government bodies elected by citizens of Ukraine through their participation in elections, referendums or other forms of democracy implement national interests, voluntarily and in the order of fulfilling constitutional obligations implement measures determined by the legislation of Ukraine to ensure its national security. Local self-government bodies as subjects of ensuring national security of Ukraine are involved in the process of regulating challenges and threats that are relevant at the present time, to ensure the functioning of the state, its sovereignty and territorial integrity. National security issues are currently at the center of attention in most civilized democratic countries. Local governments operate together with military administrations created by the President of Ukraine under martial law to ensure the operation of the Constitution and laws of Ukraine.

Key words: national security, local governments, Ukraine, martial law, international relations, geopolitical dimensions, decentralization, foreign policy, legislation, economic security, national security strategy, sustainability of territorial communities.

В умовах воєнного стану місцеве самоврядування слугує міцною основою для держави і надійним тилом для збройних сил оборони країни. Війна завадила реалізації багатьох планів та внесла свої корективи у роботу виконавчих комітетів та депутатського корпусу. У зв'язку із цим з'явилися нові обов'язки і завдання, які потрібно вирішувати, працюючи на фронт, на перемогу.

Коли йдеться про загрози і виклики для нашої держави, які походять ззовні, то закономірно вони пов'язані, насамперед, із РФ. У «Концепції зовнішньої політики Російської Федерації» зразка 2013 р. зазначається, що Росія послідовно виступає за зниження ролі фактору сили в міжнародних відносинах. Однак це твердження не стало на перешкоді кримському «бліцкригу» Путіна та спробі Кремля ліквідувати Україну, створивши з південних та східних областей нашої держави так звану «Новоросію». У цілому Кремль використовує будь-яку нагоду для дестабілізації ситуації в Україні. Відповідні дестабілізаційні чинники несуть у собі потенційну загрозу для України [1, с. 43–45].

Майстри дестабілізації у Кремлі ще під час українського супротиву на Майдані розпочали ідеологічну обробку цілих українських регіонів, соціальних та етнічних груп, аби не допустити в Україні реальної децентралізації, яка скріплює та солідаризує країну. Кремль на відміну від європейців замість децентралізації намагається зіштовхнути Україну на шлях федералізації, аби «розібрати» її на частини, такі квазінезалежні «новоросії» та «народні республіки», які б увійшли у суперечки або взагалі у військові розбірки між собою, аби потім узяти їх під свій протекторат. Наполегливі вимоги Кремля «федералізувати» Україну не лише руйнують загальноукраїнський простір, розбещують регіональних політиків, а й викликають в українських патріотів побоювання, що під «децентралізацією» нам може бути нав'язано «федералізацію» [2].

Окрім зміцнення Української держави у цілому, багато українських політиків стали розглядати децентралізацію

як своєрідну протиотруту від гібридної війни Росії зокрема. Глибше залучення простих українців у державні справи за допомогою децентралізації підтримує національну згуртованість населення України та громадянський дух її громадян. Також важливий аспект децентралізації України полягає у тому, що вона підтримує триваючу інтеграцію країни в політичний і правовий простір ЄС у рамках програми «Східне партнерство», розпочатої у 2009 р., і Угоди про асоціацію, підписаної 2014-го. Децентралізація допомагає одержати в остаточному підсумку повноправне членство в Євросоюзі [3].

Законом України «Про основи національної безпеки України» від 19.06.2003 № 964-IV у ст. 7 виділено основні реальні та потенційні загрози в Україні, а саме:

у зовнішньополітичній сфері: посягання на державний суверенітет України та її територіальну цілісність, територіальні претензії з боку інших держав; спроби втручання у внутрішні справи України з боку інших держав; воєннополітична нестабільність, регіональні та локальні війни (конфлікти) в різних регіонах світу, насамперед поблизу кордонів України;

у внутрішньополітичній сфері: порушення з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування Конституції і законів України, прав і свобод людини і громадянина, у тому числі під час проведення виборчих кампаній, недостатня ефективність контролю за дотриманням вимог Конституції і виконання законів України; можливість виникнення конфліктів у сфері міжетнічних і міжконфесійних відносин, радикалізації та проявів екстремізму в діяльності деяких об'єднань національних меншин та релігійних громад; загроза проявів сепаратизму в окремих регіонах України; структурна та функціональна незбалансованість політичної системи суспільства, нездатність окремих її ланок до оперативного реагування на загрози національній безпеці;

у соціальній та гуманітарній сферах: невідповідність програм реформування

економіки країни і результатів їх здійснення визначеним соціальним пріоритетам; неефективність державної політики щодо підвищення трудових доходів громадян, подолання бідності та збалансування продуктивної зайнятості працездатного населення; криза системи охорони здоров'я і соціального захисту населення і, як наслідок, небезпечне погіршення стану здоров'я населення; поширення наркоманії, алкоголізму, соціальних хвороб; неефективність державної політики щодо підтримки сім'ї та забезпечення, дотримання і захисту прав дитини і, як наслідок, збільшення кількості сімей із дітьми, які перебувають у складних життєвих обставинах, дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, дітей, котрі залишилися без батьківського піклування [4].

Відповідно до Закону України «Про основи національної безпеки України» від 19.06.2003 (ст. 1): загрози національній безпеці – наявні та потенційно можливі явища і чинники, що створюють небезпеку життєво важливим національним інтересам України. Формування системи національної економічної безпеки повинно здійснюватися виходячи із цілей і принципів забезпечення економічної безпеки шляхом розроблення ефективних механізмів, які регулюють стосунки у сфері економіки, створення державних інститутів у цій сфері, визначення основних напрямів та інструментів їхньої діяльності, а також налагодження системи контролю за цією діяльністю [5].

Економічна безпека дає змогу зберігати стійкість до зовнішніх та внутрішніх загроз, характеризує здатність національної економіки до розширеного самовідтворення для задоволення потреб громадян, суспільства і держави на якомусь визначеному рівні. Економічна безпека є складним і багатоплановим суспільним явищем, що характеризується різними сутнісними ознаками та формами прояву. В умовах активного розвитку процесів глобалізації та міжнародної економічної інтеграції заходи забезпечення безпеки як складної соціальної системи повинні

враховувати її багатогранність, складність та багатоплановість, що зумовлює значну актуальність дослідження природи та сутнісної характеристики категорії «економічна безпека держави» як мультилареального явища. Багатогранність економічної безпеки проявляється у її тісному зв'язку та постійній взаємодії з такими категоріями, як «загроза», «ризики» та «небезпека», в основі яких лежить невизначеність як один із головних імпульсів її існування [6].

Національна безпека – здатність країни своєчасно виявляти, запобігати і нейтралізувати реальні та потенційні загрози національним інтересам. Забезпечення національної безпеки здійснюється за умови пріоритетності національних інтересів, необхідності своєчасного вжиття заходів, адекватних характеру і масштабам загроз цим інтересам, і ґрунтується на засадах правової демократичної держави.

Політика безпеки у загальному вигляді може бути визначена як діяльність суб'єктів політичних відносин щодо забезпечення національної та міжнародної безпеки. Політика національної безпеки у державному вимірі має внутрішньодержавний та зовнішньодержавний напрями. Характер політики безпеки держави, її спрямованість та методи здійснення значною мірою залежать від розуміння сутності національної безпеки суб'єктами прийняття управлінських рішень. Тому забезпечення національної безпеки країни передбачає необхідність глибокого аналізу та врахування геополітичного чинника і визначення на цій підставі геостратегії держави.

Національна безпека – захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам. Вона охоплює три основні категорії: людину, суспільство, державу [7].

З огляду на Стратегію національної безпеки 2020 р., критерії реагування можна сформулювати залежно від таких

актуальних для регіонів і територіальних громад загроз, як:

- міська рада готова була працювати доти, доки окупанти не втручалися в її роботу, не призначали окупаційного керівника, не знімали український прапор із будівлі – інакше міська рада в повному складі припиняла свою роботу;

- міська рада погоджувалася з обмеженнями руху приватного автотранспорту, правом окупантів перевіряти вміст багажника, оглядати особисті речі пішоходів, установлювати комендантську годину [8].

Міська влада в таких загрозливих умовах змогла забезпечити функціонування всіх комунальних служб: в обласному центрі Херсонщини здійснювалося водо-, тепло-, електропостачання, прибирали сміття, працював громадський транспорт. Через операційні труднощі виникли проблеми з виплатою заробітних плат працівникам комунальних підприємств, шкіл та дитячих садків, але відповідно до своїх повноважень міська рада адмініструвала субвенції з державного бюджету. Україна виконувала свої зобов'язання перед громадянами на окупованих територіях і нараховувала їм заробітні платні й соціальні виплати на банківські картки. Та практично не було можливості зняти з них готівку. У червні припинила діяльність дирекція «Укрпошти», у серпні в Херсоні зупинилося функціонування всіх українських банків (окупанти розграбували банкомати й приміщення, заволодівши матеріальними активами та готівкою зі сховищ і сейфів). Таким чином, росіяни фізично виводили гривню з обігу, тим самим позбавляючи населення вибору валюти розрахунків, який існував протягом перших кількох місяців окупації. Вони намагалися відкрити відділення окупаційного «Промсвязьбанку», але через брак банківських працівників – серед мешканців Херсону охочих не виявилося – не всі відділення могли працювати. Єдиним джерелом надходжень готівкового російського рубля в регіон була роздача так званої «соці-

альної допомоги» в 10 тис руб., якою було охоплено менше 1% населення.

Захід України зазнав найменшої шкоди від війни порівняно з іншими регіонами. Через загрозу вторгнення з боку Білорусі військові адміністрації напружували плани дій, визначили схеми оборони та сили й засоби, які є у підпорядкуванні регіонів. Створено штаби оборони та проводяться додаткові вишколи для членів добровольчих формувань територіальної оборони, передбачено формування резервних добровольчих батальйонів із працівників міської ради та комунальних підприємств, формуються стратегічні резерви продуктів на випадок блокування шляхів постачання та альтернативних видів палива.

Західні області України вже в перші тижні воєнних дій стали регіонами-реципієнтами спровокованих війною внутрішніх міграцій населення. На 18 липня було зареєстровано ВПО: у Закарпатській області – 164 164, в Івано-Франківській – 110 823, у Львівській – 102 954, у Тернопільській – 85 204, у Чернівецькій області – 77 2845. Тож гостро постали завдання тимчасового розміщення ВПО та створення для них прийнятних умов життя, професійної та підприємницької діяльності. В обласних та районних центрах цих областей відкрили модульні містечка для вимушених переселенців [8].

В аналітичній доповіді зроблено висновки про те, що потенціал взаємодії між військовими адміністраціями і територіальними громадами не використовується повною мірою:

- через відсутність практики формування систематизованих реєстрів внутрішньо переміщених осіб щодо кваліфікацій із метою сприяти їх працевлаштуванню; несистемність організації ментальної, психологічної та освітньої їх адаптації, запобігання конфліктам між ними та місцевим населенням;

- через проблеми із забезпеченням стійкості інфраструктури та об'єктів житлово-комунального господарства територіальних громад за умов підвищеного навантаження внаслідок внутріш-

ніх міграцій та розміщення додаткових виробництв;

- через істотне зростання навантаження на місцеві бюджети внаслідок здійснення гуманітарних заходів: тимчасового розміщення, забезпечення харчування та соціальної підтримки ВПО;

- через поступове зменшення надходження закордонної гуманітарної допомоги (передусім від Словаччини, Угорщини, Німеччини, Австрії та інших країн ЄС), яка активізувалася на початку воєнного вторгнення РФ. Це посилює проблему дефіциту ресурсів громад, потрібних для надання підтримки внутрішньо переміщених осіб.

Разом із тим переміщення людей та підприємств сприяли й активізації господарської діяльності. Від початку російського нападу на Україну до Львівської області, за даними Львівської обласної військової адміністрації на липень 2022 р., було релоковано 147 підприємств, 90 із них уже запустили своє виробництво та почали повноцінну роботу. За галузями серед релокованих найбільше представлено підприємств легкої промисловості й торгівлі (по 25), машинобудування (20), металооброблення (14), харчової промисловості (13), хімічної промисловості (9) та будівництва (8) [8].

З'явилися ризики у сфері міжконфесійних відносин. На тлі агресії Росії

проти України посилюється негативне ставлення більшості суспільства до священнослужителів та вірян Української православної церкви Московського патріархату (УПЦ МП). Без превентивних заходів із боку обласних військових адміністрацій актуальні суперечності можуть перерости в конфлікти, у тому числі внаслідок потенційних провокацій із боку російських диверсантів та агентів.

Громади – головні учасники процесу відбудови України, їхня роль тут є ключовою. Вони мають право планувати процеси відновлення відповідно до визначених власних пріоритетів. Завдання представників влади на місцях полягає у забезпеченні якісної участі громадськості в ухваленні рішень через громадські обговорення/слухання, створення робочих груп за різними напрямками щодо відбудови приміщень, просторів, оновлення міської інфраструктури тощо.

Місцеве самоврядування в Україні довело свою життєздатність в умовах воєнного стану. У більшості регіонів ОМС зберегли свою функціональність і керованість, здатність здійснювати ефективне управління на місцевому рівні у співпраці з державною владою в особі ВА та їхніх очільників. Основна ланка забезпечення стійкості у війні на регіональному рівні – це територіальні громади та їхні військові адміністрації, функціонування яких підтримують ОВА.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Ткачук А. Про децентралізацію влади та «реєстрацію» громади. 2015. *Сайт Інституту громадянського суспільства*. URL: <https://www.csi.org.ua/publications/pro-detsentralizatsiyu-vlady-ta-reyestratsiyu-gromady/>
2. Умланд А. Чотири геополітичні виміри децентралізації України. 2019. *ZN.UA*. URL: https://zn.ua/ukr/internal/chotiri-geopolitichni-vimiri-decentralizaciyi-ukrayini-299352_.html
3. Закон України «Про основи національної безпеки України» від 19.06.2003 № 961-IV. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/-964-15>
4. Акімова Л.М. Сутнісна характеристика основних загроз в економічній безпеці держави. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1247>
5. Берляк Г.В. Інвестиційні ризики та невизначеність в умовах глобалізаційних змін: обліково-аналітичний підхід. *Інститут бухгалтерського обліку, контроль та аналіз в умовах глобалізації* : міжна. зб. наук. праць. Кам'янець-Подільський, 2014. С. 38–41.
6. Паламарчук Д. Національна безпека: національні цінності, інтереси, цілі, завдання. *Незалежний аналітичний центр геополітичних досліджень «БорисфенІнтел»*. https://bintel.org.ua/nukma/nacionalna_bezpeka/
7. Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 р. «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України від 14 вересня 2020 р. № 392/2020. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037>

8. Місцеве самоврядування як чинник стійкості тилу : аналітична доповідь / В.Г. Потапенко та ін. ; за ред. В.Г. Потапенка. Київ : НІСД, 2023. 54 с. <https://doi.org/10.53679/NISS-analytrep.2023.02>

REFERENCES:

1. Tkachuk, A. (2015). Pro detsentralizatsiiu vlady ta «reiestratsiiu» hromady [On Decentralization of Power and Community «Registration»]. Sait Instytutu hromadianskoho suspilstva [Website of the Institute of Civil Society]. <https://www.csi.org.ua/publications/pro-detsentralizatsiyu-vlady-ta-reiestratsiyu-gromady/> [in Ukrainian].
2. Umland, A. (2019). Chotyry heopolitychni vymiry detsentralizatsii Ukrainy [Four Geopolitical Dimensions of Ukraine's Decentralization]. ZN, UA. https://zn.ua/ukr/internal/chotiri-geopolitichni-vimiri-decentralizaciyi-ukrayini-299352_.html [in Ukrainian].
3. Verkhovna Rada Ukrainy. (2003). Zakon Ukrainy «Pro osnovy natsionalnoi bezpeky Ukrainy» vid 19.06.2003 No. 961-IV [Law of Ukraine «On the Fundamentals of National Security of Ukraine» No. 961-IV of June 19, 2003]. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/-964-15> [in Ukrainian].
4. Akimova, L.M. (n.d.). Sutnisna kharakterystyka osnovnykh zahroz v ekonomichnii bezpetsi derzhavy [Essence Characteristic of Main Threats in the Economic Security of the State]. <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1247> [in Ukrainian].
5. Berliak, H.V. (2014). Investytsiyni ryzyky ta nevyznachenist v umovakh hlobalizatsiinykh zmin: oblikovo-analitychnyi pidkhid [Investment Risks and Uncertainty under Globalization Changes: Accounting and Analytical Approach]. Instytut bukhhalterskoho obliku, kontroliu ta analizu v umovakh hlobalizatsii: mizhnar. zb. nauk. prats (Kamianets-Podilsk, 20 kvitnia 2014) [Institute of Accounting, Control, and Analysis in Globalization Conditions: International Collection of Scientific Works], 38–41. Kamianets-Podilsk, 2014. [in Ukrainian].
6. Palamarchuk, D. (2020). Natsionalna bezpeka: natsionalni tsinnosti, interesy, tsili, zavdannia [National Security: National Values, Interests, Goals, Tasks]. Nezalezhnyi antyanalitichnyi tsentr heopolitychnykh doslidzen «BorysfenIntel» [Independent Analytical Center of Geopolitical Studies «BorysfenIntel»]. https://bintel.org.ua/nukma/nacionalna_bezpeka/ [in Ukrainian].
7. Rada natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy. (2020). Rishennia vid 14 veresnia 2020 roku «Pro stratehiiu natsionalnoi bezpeky Ukrainy»: Ukaz Prezydenta Ukrainy No. 392/2020 [Resolution of the National Security and Defense Council of Ukraine from September 14, 2020 «On the National Security Strategy of Ukraine»: Decree of the President of Ukraine No. 392/2020]. <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037> [in Ukrainian].
8. Potapenko, V.H., Barannik, V.O., Bahur, N.V., et al. (Eds.). (2023). Mistseve samovriaduvannia yak chynnyk stiikosti tyliu: Analitychna dopovid [Local Self-Government as a Factor of Rear Stability: Analytical Report]. NISD. <https://doi.org/10.53679/NISS-analytrep.2023.02> [in Ukrainian].