

DOI: [10.32702/2307-2156-2021.3.101](https://doi.org/10.32702/2307-2156-2021.3.101)

УДК 352.07:351.86](477):061.1ЄС

*Ш. Я. Фараджов,*  
*аспірант, Національна академія державного управління при Президентові України, м. Київ*  
ORCID ID: 0000-0001-9230-3399

## **ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ВДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В СИСТЕМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ**

*Sh. Faradzhov*  
*Postgraduate student, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine*

### **PROPOSALS FOR IMPROVING THE ACTIVITIES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE SYSTEM OF NATIONAL SECURITY OF UKRAINE IN THE CONDITIONS OF EUROPEAN INTEGRATION**

*У статті аналізуються особливості вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування в системі забезпечення національної безпеки України в умовах євроінтеграції, а також вивчається місце СНБУ у цьому процесі. В Україні закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято низку базових нормативно-правових актів, які створюють правові та фінансові основи його діяльності.*

*Досліджено розвиток місцевого самоврядування, який від часу ухвалення Конституції України та базових для місцевого самоврядування нормативно-правових актів фактично зупинився на рівні територіальних громад міст обласного значення, оскільки переважна більшість територіальних громад через їх надмірну подрібненість та надзвичайно слабку матеріально-фінансову базу виявилась неспроможною до виконання усіх повноважень місцевого самоврядування.*

*Існуюча в Україні система місцевого самоврядування на сьогодні не задовольняє потреби суспільства. Функціонування місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримки сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню якісних і доступних адміністративних та соціальних послуг шляхом сталого розвитку громади. З огляду на це, перед місцевим самоврядуванням постали виклики, які потребують ефективного та швидкого реагування.*

*The article analyzes the features of improving the activities of local self-government bodies in the system of ensuring national security of Ukraine in the context of European integration, as well as examines the place of the national security system of Ukraine in this process. Ukraine has laid the constitutional foundations of local self-government, ratified the European Charter of local self-government, adopted a number of basic normative legal acts that create the legal and financial basis for its activities.*

*However, since the adoption of the Constitution of Ukraine and basic normative legal acts for local self-government, the development of local self-government has actually stopped at the level of territorial communities of cities of regional significance, since the vast majority of territorial communities, due to their excessive fragmentation and extremely weak material and financial base, were unable to fulfill all the powers of local self-government.*

*The existing system of local self-government in Ukraine today does not meet the needs of society. The functioning of local self-government in most territorial communities does not ensure the creation and maintenance of a favorable living environment necessary for the comprehensive development of a person, his self-realization, protection of his rights, providing the population with high-quality and affordable administrative and social services through the sustainable development of the community. With this in mind, local governments face challenges that require an effective and rapid response. The reform of local self-government should be based on the Constitution of Ukraine, the laws of Ukraine and the provisions of the European Charter of Local Self-Government, Meeting the principles and meeting the tasks of reform, which should include ensuring the availability and quality of public services, determining a reasonable territorial basis for the activities of local self-government bodies and executive authorities, capable of ensuring the availability and quality of administrative and social services provided by these bodies, creating appropriate material resources, financial and organizational conditions for ensuring the exercise by local self-government bodies of their own (self-governing) and delegated powers, maximum involvement of the population in making managerial decisions, promoting the development of forms of local participation democracy, establishing mechanisms for state control over the legality of decisions of local self-government bodies and the quality of providing administrative and social services to the population.*

**Ключові слова:** державне управління; європейська інтеграція; реформи; органи місцевого самоврядування; національна безпека України.

**Keywords:** public administration; European integration; reform; local governments; national security of Ukraine.

**Постановка проблеми.** Визначення Україною зовнішньополітичного курсу на європейську інтеграцію обумовлене декларуванням з боку європейського співтовариства відкритості для вступу нових членів. Щодо більшості законодавчих та нормативно-правових українських актів, зауважуємо, що вони є такими, що не відповідають вимогам єдиного адміністративного простору Європи. Стосується це й органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, які неefективно виконують свої функції у аспекті адміністративних послуг населенню. Все це створює об'єктивні передумови для реформування діяльності органів місцевого самоврядування. Зауважуємо, що саме органи місцевого самоврядування є найбільш близькими до населення під час надання адміністративних послуг. Проте, як організувати діяльність у випадку появи нових складних умов, які виникають в результаті зростання не вирішення місцевих проблем, обмеженість у ресурсному та кадровому забезпеченні діяльності органів місцевого самоврядування, невизначеність місця та значення цих органів у процесах євроінтеграції. Тому сумніви стосовно необхідності нагального реформування сфери місцевого самоврядування не виникають, а сама проблема є надзвичайно актуальною для всієї системи державного управління.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Теоретичні основи сучасного розвитку державного управління та місцевого самоврядування в Україні висвітлені у працях багатьох вітчизняних науковців: В. Бабаєва, В. Бакуменка, О. Бобровської, В. Вакуленка, Н. Гончарук, В. Дзюндзюк, Ю. Ковбасюка, В. Корженка, Ю. Куца, Т. Маматової, В. Мамонової, О. Поважного, І. Розпутенка, С. Саханенка, В. Стрельцова, А. Ткачука, В. Толкованова, І. Хожила, Ю. Шарова та низки інших. У ході написання статі використовувались законодавчі та інші нормативно-правові акти України і міжнародні угоди.

Проблематика, що стосується питань вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування в сфері системи національної безпеки України залишається невизначеною через відсутність ґрунтовних досліджень, що, в свою чергу, ускладнює можливості реформування цієї сфери суспільних відносин.

**Мета статі:** розробка та обґрунтування пропозицій щодо вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування в сфері національної безпеки України в умовах євроінтеграції.

**Виклад основного матеріалу.** Сьогодні Україна перебуває в перехідному періоді формування державності, пов'язаного з асоціацією з Євросоюзом, що неминуче вимагає трансформації системи державного управління, передбаченої стратегією вдосконалення державного управління на 2016-2020 роки.

В таких умовах чітко усвідомлюється необхідність зміни парадигми виконавчої влади, переходу до її нової моделі. Гостро стоїть питання про зміну ролі органів виконавчої влади (ОВВ) практично у всіх сферах державного управління: від надання послуг до регулятора ринкових процесів.

Основою ефективності реалізації даних функцій ОВВ є дотримання принципу прозорості, децентралізації, інноваційності, поєднання державного та ринкового регулювання, індивідуальної свободи та нових форм колективної та особистої відповідальності.

Вирішення поставлених завдань можливе шляхом розвитку державного управління, спрямованого на підвищення рівня інформаційної достовірності, прозорості дій органів виконавчої влади, створення моделей взаємодії держави, бізнесу та суспільства. Тому сучасна парадигма виконавчої влади в умовах транзитивного суспільства повинна мати оновлену структуру. Вона формується в результаті переходу від традиційної «парадигми панування» до принципово іншої конфігурації її змісту, правового характеру, стратегії, тактики побудови відносин всередині державної влади і у взаєминах з громадянами. Таким чином, нові виклики, що постають перед суспільством і державою в умовах глобалізації та європейської інтеграції, вимагають нових підходів до формування системи органів виконавчої влади та її діяльності.

Системі забезпечення національної безпеки відводиться окреме місце у відстоюванні національних інтересів та захищеності державного суверенітету. Враховуючи можливості виникнення загроз, пов'язаних, наприклад, із геополітичними змінами або тиском збоку потужних іноземних держав, це є абсолютно виправданим. Сьогодні забезпечення національних інтересів – це перше до чого має прагнути наша держава.

Національна безпека як важлива функція держави, призначена для забезпечення сприятливих умов життя і продуктивної діяльності громадян, інститутів громадського суспільства, захисту життєво важливих інтересів людини, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз.

Систему національної безпеки утворюють як державні, так і недержавні інститути із застосуванням теоретичних і методичних, нормативно-правових, інформаційно-аналітичних, організаційно-управлінських, розвідувальних, контррозвідувальних, оперативно-розшукових, кадрових, науково-технічних та інших заходів, що забезпечують реалізацію національних інтересів України, благо народу і ефективне функціонування системи забезпечення національної безпеки. Функції системи національної безпеки України включають:

- прогнозування і виявлення загроз і небезпек національній безпеці;
- розробку і проведення комплексу оперативних, тактичних і стратегічних заходів з управління загрозами і небезпеками;
- підтримання необхідного рівня забезпечення національної безпеки;
- забезпечення загальної та регіональної безпеки відповідно до міжнародних договорів, ратифікованих Україною.

Це тісно пов'язано з усіма напрямками, формами і проявами взаємодії в системі «природа – людина – суспільство». Пріоритет цих рівнів визначається дією багатьох зовнішніх і внутрішніх факторів суб'єктивного і об'єктивного характеру, соціальних відносин, політичної системи, економічної Конституції, стану зовнішніх відносин з іншими країнами та інших факторів.

Головними серед них є тенденція до ролі соціальних факторів у житті людства і розуміння економічного характеру проблем, які накопичуються в біосфері і вимагають для їх вирішення спільних зусиль світової спільноти, врахування внутрішньої і міжнародної ситуації [3].

Першоосновою для створення та розвитку системи забезпечення національної безпеки України (СЗНБ) є Конституція України та інші нормативно-правові акти, згідно з якими відбувається регуляція суспільних відносин у сфері управління національною безпекою [4, с. 14]. Характеризуючи будь-яку систему, зауважуємо, що вона не є бездоганною, адже усередині кожної існують недоліки. Проте, варто усвідомлювати, що ціна такого недоліку може бути занадто високою, що відобразиться на роботі усього механізму роботи системи. Це правило прямо стосується і системи національної безпеки: ситуація, що виникла потребує детального та раціонального розгляду, пропорційного співвідношення загроз і викликів, які можуть постати перед Україною у сучасних умовах.

Виходячи із структури СЗНБ, зауважуємо, що основне її призначення полягає у досягненні цілей національної безпеки, а саме – відверненні реальних та потенційних загроз, якими виступають явища, тенденції і чинники, що унеможливають чи ускладнюють або можуть унеможливити чи ускладнити реалізацію національних інтересів та збереження національних цінностей України [2].

Інтегрування України до європейського адміністративного простору неможливо уявити без процесу адаптації національного законодавства до законодавства ЄС. Адаптація законодавства – це пріоритетна складова процесу інтеграції України до ЄС, що є пріоритетним напрямком української та зовнішньої політики.

Враховуючи викладене вище, зауважуємо, що задля забезпечення національної безпеки України в умовах євроінтеграції особливої уваги потребує процес вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування в СЗНБ. Тому підходимо до визначення пріоритетів та основних напрямків реформування СЗНБ.

Зазначаємо, що система забезпечення національної безпеки – це не просто сукупність взаємодіючих структур, а й конкретний процес формування правового поля та прийняття політичних рішень у сфері

забезпечення національної безпеки. У структурі СЗНБ повинна бути підсистема, основною функцією якої є не тільки розробка і прийняття державних управлінських рішень щодо реалізації політики національної безпеки, а й формування правового поля цієї політики. Цю функцію виконує система державного управління національної безпеки, що представляє собою підсистему СЗНБ, яка визнана пріоритетним напрямком реформи всієї системи [4, с.15].

Визначальними чинниками, що впливають на національну безпеку України, є політична ситуація, зовнішня політика та ефективність державної політики в секторі безпеки [1, с. 18]. Це пріоритети-орієнтири для національної безпеки, але їх список не є вичерпним. Показово, що зі зміною геополітичної ситуації, розвитку економіки, інших соціальних процесів, шляхи реформування та варіанти вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення національної безпеки також зазнають змін. З огляду на це виділимо основні шляхи вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування в системі забезпечення національної безпеки України, обґрунтовуючи їх доцільність та актуальність у сучасних умовах.

У світлі аналізу факторів розвитку міжнародної ситуації та існуючих зовнішніх і внутрішніх політичних проблем виникає нагальна необхідність формування ефективної системи захисту національних інтересів держави, здатної адекватно реагувати на сучасні загрози і виклики [1, с. 19]. Для цього потрібно шукати ефективні пропозиції, які здаються доцільними і доступними в тій ситуації, яка склалася.

Відповідно до проведеного дослідження, відзначаємо декілька етапів щодо покращення можливостей вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування в системі забезпечення національної безпеки України в умовах євроінтеграції:

1. Визначення групи правових актів, які регулюють діяльність органів місцевого самоврядування у сфері національної безпеки.

2. Переклад актів європейського законодавства щодо забезпечення національної безпеки органами місцевого самоврядування українською мовою.

3. Здійснення комплексного компаративного аналізу вітчизняних та зарубіжних груп правових документів з цих питань .

4. Розробка рекомендацій стосовно інтеграції європейських положень з питань забезпечення національної безпеки органами місцевого самоуправління в українське законодавство.

5. Прогнозування результатів реалізації рекомендацій.

6. Підготовка проектів та нормативно-законодавчих актів, які входять до числа законопроектних робіт щодо питання вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування в системі забезпечення національної безпеки України в умовах євроінтеграції.

7. Моніторинг виконання поставлених завдань.

Разом із тим, держава може ініціювати огляд пропозицій щодо реформування системи управління органів місцевого самоврядування задля забезпечення національної безпеки.

Повноваження органів самоврядування в управлінні сектором безпеки діляться на власні і делеговані. Делеговані повноваження - це повноваження органів виконавчої влади, які передаються місцевій владі відповідно до законодавства для забезпечення законності і правопорядку в державі, а також для захисту прав, свобод і законних інтересів особи і громадянина щодо керівництва сектором безпеки. Власними повноваженнями органів самоврядування в управлінні сектором безпеки є ті, які мають відповідні положення законодавства, які надають місцевим органам влади право на здійснення дій у секторі безпеки. Органи самоврядування виконують свої обов'язки з управління сектором безпеки у співпраці з органами, що входять до нього. Крім того, органи місцевого самоврядування є суб'єктами демократичного цивільного контролю над сектором безпеки України, і для здійснення такого контролю органи місцевого самоврядування можуть утворювати депутатські комісії.

Зауважуємо, що структура органів місцевого самоврядування включає підрозділи, уповноважені у вирішенні питань щодо європейської інтеграції. Існуюче інституційне забезпечення України наразі свідчить про відсутність вертикальних зв'язків з органами місцевого самоврядування. Хоча, враховуючи той факт, що вони прямо наближені до громадян – мають надавати публічні послуги для населення у відповідності із нормами та стандартами ЄС. Враховуючи той факт, що українські та європейські документи у сфері місцевого самоврядування суттєво різняться, а перші характеризуються низкою суттєвих недоліків, виникає необхідність у реформуванні української системи місцевого самоврядування та органів виконавчої влади. У європейському досвіді достатньо прикладів, з яких можна почерпнути ідеї щодо проведення відповідних реформ.

Європейський інтеграційний вектор розвитку України та ті кроки, які вже були зроблені на цьому шляху, суттєво розширили ґрунт для вирішення проблем забезпечення національної безпеки із залученням до неї органів місцевого самоврядування.

У процесі забезпечення національної безпеки та з урахуванням євроінтеграційних тенденцій зовнішньої політики України такий потенціал взаємодії органів місцевого самоврядування та державних органів обумовлений:

- суттєвим поліпшенням чуйності системи управління на загрози, що виникають у певних регіонах з потенціалом поширення на територію всієї держави;

- мобільність ресурсів і суб'єктів управління при вирішенні проблем національної безпеки, їх оперативне переведення з одного рівня управління на інший з метою ефективного використання там, де вони найбільш необхідні;

- високий рівень стандартів реалізації політики в галузі національної безпеки (з урахуванням вимог ЄС і системи оборонної політики НАТО);

- набуття унікального досвіду в області подолання загроз військового і терористичного характеру шляхом впровадження механізму військово-цивільного урядування та його взаємодії з органами місцевого самоврядування.

**Висновки.** Враховуючи вище викладене, підходимо до формулювання таких висновків:

1. Міжнародний досвід у сфері розвитку місцевого самоврядування свідчить про те, що його органи є повноправними суб'єктами міжнародного співробітництва та європейської інтеграції, цей досвід є дуже актуальним для вітчизняної практики державного управління.

2. Держава повинна надавати органам місцевого самоврядування відповідну нормативно-правову та інституційну підтримку, яка дозволила б ним більш ефективно реалізовувати процеси інтеграції у європейський адміністративний простір з метою реалізації євроінтеграційних прагнень нашої держави. Стосовно цього на пряму висуваємо наступні пропозиції.

По-перше, переслідуючи мету щодо створення ґрунтовної бази для розвитку законодавства у сфері євроінтеграції, реформування системи органів місцевого самоврядування та покращення їх діяльності у цій сфері, а також сприянні забезпечення національної безпеки України, висуваємо у відповідності із Конституційними положеннями таку пропозицію: здійснювати міжнародне співробітництво у межах власної компетентності, співпрацюючи при цьому із органами місцевого самоврядування іноземних країн, громадськими організаціями, міжнародними недержавними установами та іншими зацікавленими у такому співробітництві органами, не порушуючи при цьому законодавство у сфері національної безпеки України.

По-друге, переглянути Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» з метою змінення та доповнення норм, які впливають на:

- здійснення повноважень (власних та делегованих);
- розподіл функціональних обов'язків та повноважень;
- використання сучасного термінологічного апарату у досліджуваній сфері;
- законодавче визначення дозволів для органів місцевого самоврядування України стосовно їх повноправності у міжнародному співробітництві, європейській інтеграції та укладанні відповідних угод з іноземними партнерами, враховуючи особливості та специфіку національного законодавства.

По-третє, необхідним на законодавчому рівні є впровадження норм, які дозволяють сприяти збалансованому застосуванню проектної методології в обов'язковому порядку.

В Україні, у якій відбувається активне реформування органів місцевого самоврядування, увага таким важливим питанням як міжнародне співробітництво та європейська інтеграція приділяється недостатньо, тому саме це зумовлює необхідність подальших наукових досліджень.

На нашу думку, органи місцевого самоврядування в сучасних умовах розвитку держави, інтеграції України в ЄС і протистояння реальним військовим, терористичним і економічним загрозам, перебуваючи в стані подолання відкритої агресії сусідньої держави, повинні зайняти більш активну позицію і отримати більші можливості в питаннях регіонального та місцевого характеру.

Існує необхідність розробки відповідної регіональної стратегії безпеки для кожного окремого регіону. Ця стратегія повинна включати в себе ряд сценаріїв, кожен з яких повинен передбачати конкретні заходи впливу з боку органів самоврядування, визначення рівня та обсягу використання ресурсів регіональної політики безпеки тощо.

Необхідне впровадження моделей взаємодії органів самоврядування сусідніх регіонів у разі активізації загроз національній безпеці, що мають локальний характер або походження з того чи іншого регіону.

Така взаємодія має бути узаконена на рівні окремого закону і відбуватися в рамках спеціально впроваджених програм і сценаріїв реагування, розроблених компетентними органами місцевого самоврядування.

По-четверте, необхідна розробка і впровадження механізму координації діяльності органів місцевого самоврядування та органів влади в питаннях забезпечення національної безпеки. Така координація повинна стосуватися не тільки управлінських відносин, а й ресурсних.

Перспективи подальших наукових досліджень у цьому напрямку можуть стосуватися визначення сутності та функцій територіальної оборони як елемента системи національної безпеки України.

#### **Список використаної літератури.**

1. Іжа М. М. Державна політика щодо стратегій забезпечення національної безпеки України. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. 2011. Вип. 8. С. 10–24. Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/tppd\\_2011\\_8\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/tppd_2011_8_3)

2. Закон України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 року № 2469–VIII [Електронний ресурс] Офіційний веб-портал Верховної Ради України. Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>

3. Ситник Г.П. Державне управління у сфері національної безпеки: словник-довідник. К.: Руське слово, 2012. 57 с.

4. Шевченко М.М. Функції та завдання системи забезпечення національної безпеки України в сучасних умовах. *Науково-інформаційний вісник Академії національної безпеки*. 2014. № 3–4. С. 14–24. Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/nivanb\\_2014\\_3-4\\_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/nivanb_2014_3-4_4)

#### **References.**

1. Izha, M. M. (2011), "State policy on strategies for ensuring national security of Ukraine", Theoretical and applied issues of the state, vol. 8, pp.10-24, available at: <http://nbuv.gov.ua/UJRN/tppd2011> (Accessed 08 March 2021).

2. Verkhovna Rada of Ukraine (2018), Law of Ukraine "On National Security of Ukraine", available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19> (Accessed 08 March 2021).

3. Sytnyk G. P. (2012), *Derzhavne upravlinnya u sferi natsionalnoi bezpeky: slovnyk-dovidnyk* [State Administration in the field of national security], Ruske Slovo, Kyiv, Ukraine.

4. Shevchenko M.M. (2014), "Functions and tasks of the national security system of Ukraine in modern conditions", Scientific and informational Bulletin of the Academy of national security, vol. 3–4, pp. 14–24, available at: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/nivanb\\_2014\\_3-4\\_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/nivanb_2014_3-4_4) (Accessed 08 March 2021).

*Стаття надійшла до редакції 20.03.2021 р.*