

Міністерство освіти і науки України
Київський національний університет імені Тараса Шевченка

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

Рудницький Дмитро Миколайович

УДК 342.95:351.86:342.25

ДИСЕРТАЦІЯ

**ДІЯЛЬНІСТЬ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ У СФЕРІ
НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОБОРОНИ УКРАЇНИ**

Спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування»

Галузь знань 28 «Публічне управління та адміністрування»

Подається на здобуття наукового ступеня доктор філософії з галузі знань
публічного управління та адміністрування

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело
_____ Д. М. Рудницький

Науковий керівник – Петькун Світлана Михайлівна, професорка кафедри
публічної політики, доктор наук з державного управління, доцент

АНОТАЦІЯ

Рудницький Д. М. Діяльність місцевих органів влади у сфері національної безпеки і оборони України. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії у галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування» за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування». – Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Міністерство освіти і науки України. – Київ, 2026.

У дисертаційному дослідженні вирішено актуальне наукове завдання, що полягає у теоретико-методологічному обґрунтуванні діяльності місцевих органів влади у сфері національної безпеки і оборони України та визначенні пріоритетних напрямів її удосконалення.

Об'єкт дослідження – діяльність місцевих органів влади України.

Предмет дослідження – діяльність місцевих органів влади у сфері національної безпеки і оборони України.

Метою дисертаційної роботи є науково-теоретичне обґрунтування діяльності місцевих органів влади у сфері національної безпеки і оборони України та визначення пріоритетних напрямів її удосконалення.

У першому розділі обґрунтовано теоретичні засади діяльності місцевих органів влади у сфері національної безпеки та оборони України. Визначено ступінь дослідженості проблеми діяльності місцевих органів влади у сфері національної безпеки і оборони України. Наголошено, російська війна проти України змінила ставлення як до самого процесу забезпечення неподільності і системності безпеки, так і до теоретичного аспекту її розуміння. Зазначено, що війна виявила нові тенденції та зв'язки у системі національної безпеки і оборони, які знаходять відображення у наукових публікаціях. Встановлено, що у значній кількості наукових праць акцентовано увагу на необхідності удосконалення і розмежування повноважень центральних органів виконавчої влади та місцевих органів влади. Крім цього, проблематика децентралізації вивчається науковцями переважно з точки зору

критичного аналізу і презентується без урахування перетворень у системі управління безпекою. Здійснено класифікацію проаналізованих джерел за двома визначальними групами: воєнні і довоєнні. Встановлено, що поза фокусом уваги науковців все ще залишаються основні фактори безпекової політики; а також визначальні чинники, якими виступають: структурно-генетичний потенціал державної влади, ціннісний потенціал національної ідентичності, національної ідеї та інтересів, синергетичний і праксеологічний резерви функціонування інституційної системи у сфері національної безпеки і оборони. Виявлено, що акцент на централізації безпекової політики призвів до того, що навіть після повномасштабного вторгнення РФ роль місцевих органів влади у сфері національної безпеки і оборони України системно в межах окремих наукових досліджень не розглядалася.

Конкретизовано категорійно-понятійний апарат науки державного управління шляхом введення в науковий обіг та уточнення окремих понять. Зокрема: запропоновано визначення термінів: «публічне адміністрування у сфері національної безпеки і оборони» як законодавчо регламентована публічно-владна управлінська діяльність місцевих органів влади, що здійснюється через систему місцевих державних адміністрацій, а також органів місцевого самоврядування відповідно до реалізації національних інтересів у найважливіших сферах життєдіяльності з метою забезпечення публічного інтересу у сфері національної безпеки і оборони; «місцеві органи влади в Україні» як система органів місцевого самоврядування (представницькі та виконавчі органи громад) та місцевих державних адміністрацій (органи виконавчої влади); «система місцевих органів влади у сфері безпеки та оборони» як узгоджена за цілями і стратегічними пріоритетами їхня діяльність на засадах системної взаємодії, що складається з мети, функцій, завдань, керівних ідей, принципів, методів, стратегічних наративів і реалізується комплексом пов'язаних та скоординованих заходів у межах законодавчо визначених їхніх повноважень; «стратегія розвитку місцевих органів влади» як процес визначення пріоритетів для формування конкурентних переваг шляхом розвитку та узгодження власних сильних сторін у сфері національної безпеки і оборони відповідно до місцевих потреб з метою адекватного реагування на зміни у безпековому

середовищі та оцінювання реальних спроможностей, координації потенціалу з іншими суб'єктами забезпечення національної безпеки, з одночасним уникненням дублювання повноважень із центральними органами виконавчої влади»; «принцип безпекоцентризму» як принцип об'єктивації процесів державного управління шляхом їхнього співставлення з цілями та державною політикою національної безпеки; «територіальна оборона» як система заходів спеціального, воєнного та загальнодержавного характеру, що реалізуються в особливий період та мирний час з метою протидії загрозам воєнного характеру, а також для надання допомоги у захисті від надзвичайних ситуацій навколишнього природного середовища та майна, територій і безумовно населення.

Досліджено систему місцевих органів влади у сфері національної безпеки і оборони України. Встановлено, що високий рівень життя, соціальна справедливість, зокрема щодо використання територіальними громадами місцевих бюджетів, реальне залучення громадян і місцевих органів влади до формування та реалізації місцевої політики сприяють значному зниженню індексу сепаратизму та колабораціонізму. Доведено, що системність і стратегічна взаємодія не лише спрямовують місцеві органи влади у конструктивне для усієї держави русло, а й передусім забезпечують своєчасне розв'язання ними назрілих в конкретних територіальних громадах пріоритетних питань місцевого значення. Обґрунтовано, що місцеві органи влади і безпосередньо органи місцевого самоврядування виступають суб'єктами забезпечення національної безпеки України.

У другому розділі досліджено організаційні та правові засади забезпечення діяльності місцевих органів влади у сфері національної безпеки й оборони України. З'ясовано сучасний зміст стратегій управління розвитком місцевих органів влади у сфері національної безпеки і оборони України. Аргументовано пріоритетність цього концепту для дієвого утвердження сучасної парадигми безпекової політики на рівні територіальних громад. Обґрунтовано організаційно-функціональні рівні публічного управління у сфері реалізації державної безпекової політики, а саме: стратегічний; загальнодержавний; відомчо-територіальний; місцевий, технологічний. Визначено відповідні поданим рівням функції, які відповідають як горизонтальному, так і

вертикальному рівням взаємодії і формують складові стратегії управління розвитком місцевих органів влади. Наголошено на необхідності застосування стратегії смарт-спеціалізації, яка реалізується через національні чи регіональні рамки стратегічної безпекової політики та може бути включена до них. Доведено, що визначений у безпековому законодавстві перелік суб'єктів забезпечення національної безпеки є неповним. Запропоновано доповнити його таким суб'єктом, як місцеві органи влади, та внести відповідні доповнення до Закону України «Про національну безпеку України» і Стратегії національної безпеки України.

Здійснено оцінювання стану реалізації функцій місцевих органів влади у сфері національної безпеки і оборони України. Виявлено низку ключових проблем при визначенні їхніх функцій у цій сфері, а саме: відсутність уніфікованого понятійного апарату; розпорошеність функцій суб'єктів управління в аналізованій сфері; відсутність чіткого розмежування функцій оборони та безпеки; законодавча нечіткість визначення функцій голів місцевих органів влади та військових адміністрацій. Доведено, що ідея безпеки, формуючись в конкретних громадах, проявляється через певні функції місцевих органів влади, які інтегруються до спільного функціоналу системи забезпечення національної безпеки і державної безпекової політики. Виділено функції системи місцевих органів влади: інформаційно-аналітичну, регулятивну, захисну, інтегративну, безпекову та комунікативну. Запропоновано два підходи до побудови системної моделі публічного управління: системний і структурний та розкрито їхній зміст. Наголошено, що ключовою ознакою утворення моделі виступає функціональна, оскільки саме функції визначають зміст діяльності місцевих органів влади у сфері національної безпеки і оборони. Зазначено, що місцеві органи влади і органи місцевого самоврядування виступають суб'єктами забезпечення національної безпеки України на місцевому рівні.

Проаналізовано стан нормативно-правового забезпечення діяльності місцевих органів влади у сфері національної безпеки і оборони України. Встановлено, що суттєвим недоліком чинного законодавства виступають прогалини у правовому статусі військових адміністрацій, механізмі їхньої підконтрольності та підзвітності, зокрема демократичного цивільного контролю. Виявлено недоліки в Законі України

«Про національну безпеку України». Наголошено, що обмеження прав і свобод не може бути обґрунтовано потребами національної безпеки, адже за таких умов військові адміністрації перетворюються на інструмент узурпації влади і встановлення авторитарного антидемократичного, а отже, антиконституційного правового режиму, а їхні рішення стають юридично нелегітимними.

Визначено рівні публічного управління місцевих органів влади у сфері національної безпеки і оборони України на територіях: незадіяних у воєнних; де відбувається збройна відсіч РФ; тимчасово підконтрольних окупаційним військам; що тимчасово були під контролем окупаційних військ та які повернулися під контроль української влади; повоєнної України, які потребують або розвитку або відновлення. Наголошено на необхідності децентралізації влади у сфері національної безпеки і оборони в умовах воєнного стану, що передбачає повернення централізації влади, локалізацію децентралізації і формування ефективних військових адміністрацій з чітко визначеними повноваженнями.

Визначено стан взаємодії місцевих органів влади у сфері національної безпеки і оборони України та виявлено численні проблеми у розмежуванні повноважень між військово-цивільними адміністраціями і військовими адміністраціями. Встановлено, що, незважаючи на те, що вони як два типи адміністрацій створюються в умовах надзвичайної ситуації, воєнного стану зокрема, їхнє утворення та правовий статус визначаються у межах різних нормативно-правових актів, залежать від масштабу загроз та мають різну географію застосування й мету.

Військово-цивільна адміністрації є більш локальним і тимчасовим, фактично допоміжним інструментом, тоді як військові адміністрації є системним і всеохоплюючим механізмом на час дії воєнного стану. Крім цього, обґрунтовано включення до їхніх повноважень у межах громад й адміністративно-територіальних одиниць заходів щодо організації й забезпечення руху національного спротиву. Запропоновано використання сценарного аналізу для формування прогностичного завдання щодо перезапуску у повоєнній Україні системи місцевого самоврядування на територіях функціонування військово-цивільних адміністрацій та військових адміністрацій для уникнення дублювання їхніх повноважень. Виявлено причини

виникнення колізій, що унеможливлюють реалізацію ефективного публічного управління у сфері національної безпеки і оборони України. Узагальнено й запропоновано ефективні практики щодо стратегічної взаємодії і координації діяльності військових, військово-цивільних адміністрацій із місцевими органами влади. Здійснено розмежування повноважень між військовими та військово-цивільними адміністраціями, а також між військовими та міськими державними адміністраціями. Розроблено авторський алгоритм відновлення місцевого самоврядування на територіях деокупованих та постраждалих від війни, де функціонують військові або військово-цивільні адміністрації, що передбачає кілька ключових етапів: 1) припинення правового режиму воєнного стану; 2) припинення діяльності військових та військово-цивільних адміністрацій; 3) відновлення повноважень органів місцевого самоврядування і місцевої державної влади; 4) проведення місцевих виборів.

У третьому розділі визначено пріоритетні напрями вдосконалення діяльності місцевих органів влади у сфері національної безпеки і оборони України, зокрема: використання матриці функцій в процесі забезпечення національної безпеки і оборони України; розвиток інституційно-організаційної спроможності місцевих органів влади у сфері національної безпеки і оборони України; посилення цифрового виміру державної політики національної безпеки.

Запропоновано й обґрунтовано матрицю функцій таких суб'єктів забезпечення національної безпеки, як: центральні органи виконавчої влади та місцеві органи влади на основі деталізації 21 функції з конкретизацією кожної з них відповідно до сфер життєдіяльності. Застосовано багаторівневу систему критеріїв для переходу від лінійного опису їх повноважень до об'ємного розуміння ролі кожного суб'єкта та чіткого закріплення відповідальності за кожним з них залежно від динаміки безпекової ситуації. Доведено необхідність врахування при побудові матриці специфіки державного управління, місцевого самоврядування, безпекознавства і правознавства. Наголошено, що запропонована матриця надасть можливість місцевим органам влади здійснювати не лише стратегічне планування, прогнозування розвитку загроз національній безпеці, тенденцій їх трансформації, а й передбачати

сценарії власної діяльності у цій сфері. Доведено, що запропонована матриця посилить усвідомлення і розуміння місцевих органів влади як ключового суб'єкта управління у сфері національної безпеки і оборони України. Зазначено, що запропонована матриця функцій в процесі забезпечення національної безпеки і оборони України посилить чітку візуалізацію та нормативну делімітацію обов'язків між державними інституціями та місцевими органами влади, дозволить усунути дублювання їхніх повноважень і підвищить системну ефективність їхньої взаємодії в умовах воєнного стану. Наголошено на необхідності включення до реформи місцевого самоврядування оборонних питань.

Сформульовано науково-практичні пропозиції щодо удосконалення діяльності місцевих органів влади у сфері національної безпеки і оборони. Запропоновано авторський алгоритм подолання напруженості між місцевими державними адміністраціями і військовими адміністраціями в умовах воєнного стану. Наголошено на необхідності вдосконалення національного законодавства з питань діяльності місцевих органів влади у сфері забезпечення національної безпеки і оборони, зокрема:

- 1) легітимація правового статусу місцевих органів влади як суб'єкта забезпечення національної безпеки;
- 2) чітке закріплення функцій місцевих органів влади з урахуванням воєнного стану у Законі України «Про національну безпеку України»;
- 3) модернізація системи публічного управління у сфері національної безпеки і оборони;
- 4) забезпечення належного рівня міжсекторальної та стратегічної взаємодії між усіма суб'єктами забезпечення національної безпеки.

Внесено пропозиції щодо вдосконалення положень Стратегії національної безпеки України, інших нормативних актів, що регулюють відповідні суспільні відносини.

Акцентовано на необхідності врахування цифрового виміру державної безпекової політики. Визначено пріоритетні завдання державної політики національної безпеки щодо місцевих органів влади в контексті сучасного цифрового виміру. Зазначено, що створення національної кіберармії для протидії кібератакам та інституціоналізація спеціалізованого компонента у структурі сектору безпеки і оборони, тобто кіберсил (кіберармії), виступає стратегічною відповіддю на виклики сучасного кібер протистояння.

За результатами дослідження конкретизовано напрями подальших наукових розвідок, серед яких: вплив місцевих органів влади на формування територіальної безпекової культури; забезпечення безпекоцентричності діяльності місцевих органів влади; взаємодія місцевих органів влади в процесі посилення територіальної ідентичності.

Найбільш вагомими науковими результатами дисертації є такі:

уперше:

- розроблено матрицю функцій суб'єктів забезпечення національної безпеки і оборони, спрямовану на прогнозування розвитку і тенденцій трансформації загроз національній безпеці та передбачення сценаріїв їхньої діяльності;

- запропоновано алгоритм побудови місцевих органів влади у сфері національної безпеки і оборони: функції – завдання – повноваження – інституціоналізація;

удосконалено:

- категорійно-понятійний апарат шляхом введення в науковий обіг та уточнення окремих понять, зокрема: «публічне адміністрування у сфері національної безпеки і оборони» як законодавчо регламентована публічно-владна управлінська діяльність місцевих органів влади, що здійснюється через систему місцевих державних адміністрацій, а також органів місцевого самоврядування відповідно до реалізації національних інтересів у найважливіших сферах життєдіяльності з метою забезпечення публічного інтересу у сфері національної безпеки і оборони; «місцеві органи влади в Україні» як система органів місцевого самоврядування (представницькі та виконавчі органи громад) та місцеві державні адміністрації (органи виконавчої влади); «публічно-правове формування системи місцевих органів влади у сфері безпеки та оборони» як узгоджена за цілями і стратегічними пріоритетами діяльність місцевих органів влади на засадах системної взаємодії, що складається з мети, функцій, завдань, керівних ідей, принципів і методів, стратегічних наративів і реалізується комплексом пов'язаних та скоординованих заходів у межах їхніх законодавчо визначених повноважень; «стратегія розвитку місцевих органів влади» як процес визначення пріоритетів для формування

конкурентних переваг шляхом розвитку та узгодження власних сильних сторін у сфері національної безпеки і оборони відповідно до місцевих потреб з метою адекватного реагування на зміни у безпековому середовищі та оцінювання реальних спроможностей, координації потенціалу з іншими суб'єктами забезпечення національної безпеки, з одночасним уникненням дублювання повноважень із центральними органами виконавчої влади»; «принцип безпекоцентризму» як принцип об'єктивації процесів державного управління шляхом їхнього співставлення з цілями та державною політикою національної безпеки.

– наукові підходи щодо: усвідомлення і розуміння місцевих органів влади як ключового суб'єкта управління у сфері безпеки та оборони України; формування їхньої системи у цій сфері як узгодженої за цілями та стратегічними пріоритетами діяльності місцевих органів влади у сфері національної безпеки на засадах системної взаємодії щодо мети, функцій та завдань, керівних ідей, принципів і методів, стратегічних наративів, що реалізується комплексом пов'язаних та скоординованих заходів у межах визначених законодавством їхніх повноважень;

– зміст стратегії управління розвитком місцевих органів влади у сфері національної безпеки і оборони на основі уточнення організаційно-функціональних рівнів публічного управління у сфері реалізації державної безпекової політики (стратегічний, загальнодержавний, відомчо-територіальний, місцевий, технологічний), визначення функцій, які відповідають як горизонтальному, так і вертикальному рівням взаємодії;

набули подальшого розвитку:

– система повноважень місцевих органів державної влади у сфері національної безпеки і оборони: реалізація державної безпекової політики, забезпечення мобілізаційної підготовки та оборони, здійснення цивільного захисту, інформування центральної влади, організація стратегічної взаємодії;

– пропозиції щодо вдосконалення діяльності місцевих органів влади у сфері національної безпеки і оборони в Україні;

– обґрунтування нормативно-правового забезпечення діяльності місцевих органів влади у сфері національної безпеки й оборони України.

Практичне значення одержаних результатів. Основні наукові положення, висновки, а також практичні пропозиції та рекомендації дисертаційної роботи можуть бути враховані під час розробки нормативно-правової бази з питань удосконалення діяльності місцевих органів влади у сфері національної безпеки і оборони, взаємодії місцевих державних та військових адміністрацій, а також управлінських аспектів координації та контролю за їх діяльністю в умовах воєнного стану; в практичній діяльності органів місцевого самоврядування, територіальних громад, сил оборони та безпеки, руху опору, територіальної оборони. Також вони можуть бути застосовані в освітньому процесі закладів вищої освіти, що здійснюють підготовку здобувачів за освітньо-професійними та освітньо-науковими програмами галузі «Публічне управління та адміністрування».

Результати дослідження впроваджено в практичній діяльності Державного університету інформаційно-комунікаційних технологій, Громадської організації «Інститут геостратегії і стратегічних комунікацій» Глобальної організації союзницького лідерства у поточній діяльності, Маловисківської міської ради Кіровоградської області.

Отримані в процесі дослідження результати, їх апробація та використання у практичній діяльності підтверджують методологію дослідження і свідчать про досягнення поставленої мети й виконання визначених завдань.

Ключові слова: публічне управління та адміністрування, місцеві органи влади, органи місцевого самоврядування, військова адміністрація, військово-цивільна адміністрація, територіальні громади, повноваження місцевих органів влади, національна безпека і оборона, функціональна структура, національна ідентичність, безпекова політика, суб'єкт забезпечення національної безпеки, стратегічна політика, стратегічна взаємодія.

ANNOTATION

Rudnytskyi, D. M. The Activities of Local Authorities in the Sphere of National Security and Defence of Ukraine. – Qualifying academic thesis in manuscript form.

Thesis for the degree of Doctor of Philosophy in the field of knowledge 28 ‘Public Management and Administration’, specialisation 281 ‘Public Management and Administration’. – Taras Shevchenko National University of Kyiv, Ministry of Education and Science of Ukraine. – Kyiv, 2026.

This doctoral thesis addresses a topical academic problem, namely the theoretical and methodological justification of the activities of local authorities in the field of Ukraine’s national security and defence, and the identification of priority areas for their improvement.

The object of the study is the activities of local authorities in Ukraine.

The subject of the study is the activities of local authorities in the field of Ukraine’s national security and defence.

The aim of the thesis is to provide a scientific and theoretical justification for the activities of local authorities in the field of Ukraine’s national security and defence, and to identify priority areas for their improvement.

The first chapter sets out the theoretical foundations for the activities of local authorities in the field of Ukraine’s national security and defence. It assesses the extent to which research has been conducted into the activities of local authorities in this field. It is emphasised that Russia’s war against Ukraine has altered attitudes both towards the very process of ensuring the indivisibility and systematic nature of security, and towards the theoretical aspects of understanding it. It is noted that the war has revealed new trends and interconnections within the national security and defence system, which are reflected in academic publications. It has been established that a significant number of academic works emphasise the need to refine and delineate the powers of central executive bodies and local authorities. Furthermore, the issue of decentralisation is studied by academics primarily from the perspective of critical analysis and is presented without taking into account changes in the security management system. The analysed sources have been classified into two main groups: wartime and pre-

war. It has been established that key factors in security policy remain outside the focus of academic attention, as do the determining factors, namely: the structural and genetic potential of state power; the value-based potential of national identity, the national idea and national interests; and the synergistic and praxeological reserves of the institutional system in the sphere of national security and defence. It has been revealed that the emphasis on the centralisation of security policy has meant that, even following the Russian Federation's full-scale invasion, the role of local authorities in the sphere of Ukraine's national security and defence has not been systematically examined within the scope of individual academic studies.

The categorical and conceptual framework of the science of public administration has been refined through the introduction into academic discourse and the clarification of specific concepts. In particular, definitions have been proposed for the following terms: 'public administration in the sphere of national security and defence' as the legally regulated public-authority administrative activity of local authorities, carried out through the system of local state administrations, as well as local self-government bodies, in accordance with the pursuit of national interests in the most vital spheres of life, with the aim of safeguarding the public interest in the sphere of national security and defence; 'local authorities in Ukraine' as a system comprising local self-government bodies (representative and executive bodies of communities) and local state administrations (executive bodies); 'the system of local authorities in the field of security and defence' as their activities, aligned in terms of objectives and strategic priorities and based on systematic cooperation, comprising objectives, functions, tasks, guiding principles, principles, methods and strategic narratives, and implemented through a set of interlinked and coordinated measures within the limits of their legally defined powers; 'local government development strategy' as the process of setting priorities to build competitive advantages by developing and aligning their own strengths in the field of national security and defence in accordance with local needs, with the aim of responding adequately to changes in the security environment and assessing actual capabilities, coordinating potential with other actors involved in ensuring national security, whilst avoiding duplication of powers with central executive authorities'; 'the principle of security-centredness' as the principle of objectifying public administration processes by

aligning them with national security objectives and state policy; ‘territorial defence’ as a system of measures of a specialised, military and nationwide nature, implemented during exceptional periods and in peacetime with the aim of countering military threats, as well as to assist in protecting the natural environment, property, territories and, of course, the population from emergencies.

A study has been conducted into the system of local authorities in the field of national security and defence in Ukraine. It has been established that a high standard of living, social justice – particularly with regard to the use of local budgets by territorial communities – and the genuine involvement of citizens and local authorities in the formulation and implementation of local policy contribute to a significant reduction in the index of separatism and collaborationism. It has been demonstrated that a systematic approach and strategic coordination not only steer local authorities towards a course that is constructive for the state as a whole, but also, above all, ensure that they resolve, in a timely manner, pressing priority issues of local significance that have arisen in specific local communities. It has been substantiated that local authorities, and local self-government bodies in particular, act as agents in ensuring Ukraine’s national security.

The second chapter examines the organisational and legal foundations underpinning the activities of local authorities in the sphere of Ukraine’s national security and defence. It clarifies the current content of strategies for managing the development of local authorities in the sphere of Ukraine’s national security and defence. It argues for the priority of this concept in effectively establishing the modern security policy paradigm at the level of local communities. The organisational and functional levels of public administration in the implementation of state security policy are substantiated, namely: strategic; national; departmental-territorial; local; and technological. The functions corresponding to these levels are identified, which align with both horizontal and vertical levels of interaction and form the components of the strategy for managing the development of local authorities. The need to apply a smart specialisation strategy is emphasised; this strategy is implemented through national or regional frameworks of strategic security policy and can be incorporated into them. It has been demonstrated that the list of entities responsible for ensuring national security, as defined in security legislation, is incomplete. It is proposed to supplement this list

with local authorities and to make the corresponding amendments to the Law of Ukraine 'On the National Security of Ukraine' and the National Security Strategy of Ukraine.

An assessment has been carried out of the extent to which local authorities are fulfilling their functions in the field of Ukraine's national security and defence. A number of key problems have been identified in defining their functions in this sphere, namely: the lack of a unified conceptual framework; the fragmentation of the functions of administrative bodies in the sphere under analysis; the lack of a clear distinction between defence and security functions; and legislative ambiguity in defining the functions of heads of local authorities and military administrations. It has been demonstrated that the concept of security, as it takes shape within specific communities, manifests itself through certain functions of local authorities, which are integrated into the overall functionality of the system for ensuring national security and state security policy. The functions of the local government system have been identified as: information and analysis, regulatory, protective, integrative, security and communicative. Two approaches to constructing a systemic model of public administration have been proposed: systemic and structural; their content has been elaborated. It is emphasised that the key feature in the development of the model is its functional nature, since it is precisely these functions that determine the scope of local authorities' activities in the sphere of national security and defence. It is noted that local authorities and bodies of local self-government act as agents in ensuring Ukraine's national security at the local level.

This paper analyses the state of the regulatory and legal framework governing the activities of local authorities in the sphere of Ukraine's national security and defence. It has been established that a significant shortcoming of the current legislation lies in the gaps regarding the legal status of military administrations and the mechanisms governing their accountability and oversight, in particular democratic civilian control. Shortcomings have been identified in the Law of Ukraine 'On the National Security of Ukraine'. It is emphasised that restrictions on rights and freedoms cannot be justified by the needs of national security, since under such conditions military administrations become an instrument for the usurpation of power and the establishment of an authoritarian, anti-democratic and, consequently, unconstitutional legal regime, and their decisions become legally illegitimate.

The levels of public administration by local authorities in the sphere of Ukraine's national security and defence have been defined for the following territories: those not involved in military operations; those where armed resistance against the Russian Federation is taking place; those temporarily under the control of occupying forces; those that were temporarily under the control of occupying forces and have since returned to Ukrainian control; and post-war Ukraine, which requires either development or reconstruction. The need for decentralisation of power in the sphere of national security and defence under martial law has been emphasised; this entails a return to centralised authority, the localisation of decentralisation, and the establishment of effective military administrations with clearly defined powers.

The state of cooperation between local authorities in the field of Ukraine's national security and defence has been assessed, and numerous problems have been identified regarding the demarcation of powers between military-civilian administrations and military administrations. It has been established that, although both types of administration are established in emergency situations – in particular, under martial law – their formation and legal status are governed by different regulatory acts, depend on the scale of the threats, and have different geographical scopes of application and objectives.

Military-civilian administrations are a more local and temporary, effectively auxiliary, instrument, whereas military administrations constitute a systemic and comprehensive mechanism for the duration of martial law. Furthermore, the inclusion within their powers, at the level of communities and administrative-territorial units, of measures to organise and support the national resistance movement is justified. It is proposed that scenario analysis be used to formulate a predictive framework for the post-war relaunch of the local self-government system in Ukraine within the territories where military-civilian administrations and military administrations operate, in order to avoid duplication of their powers. The causes of conflicts that prevent the implementation of effective public administration in the sphere of Ukraine's national security and defence have been identified. Effective practices regarding strategic interaction and coordination between the military, military-civilian administrations and local authorities have been summarised and proposed.

A division of powers has been established between military and military-civilian administrations, as well as between military and municipal state administrations. An original algorithm has been developed for the restoration of local self-government in de-occupied and war-affected territories where military or military-civilian administrations are in place, which involves several key stages: 1) the termination of the legal regime of martial law; 2) the cessation of the activities of military and military-civilian administrations; 3) the restoration of the powers of local self-government bodies and local state authorities; 4) the holding of local elections.

The third chapter identifies priority areas for improving the work of local authorities in the field of Ukraine's national security and defence, in particular: the use of a matrix of functions in the process of ensuring Ukraine's national security and defence; the development of the institutional and organisational capacity of local authorities in the field of Ukraine's national security and defence; and the strengthening of the digital dimension of state policy on national security.

A matrix of functions has been proposed and justified for national security actors such as central executive bodies and local authorities, based on a breakdown of 21 functions, with each one specified in detail according to the relevant spheres of life. A multi-level system of criteria has been applied to move from a linear description of their powers to a comprehensive understanding of the role of each entity and a clear allocation of responsibilities to each of them, depending on the dynamics of the security situation. The necessity of taking into account the specific characteristics of public administration, local self-government, security studies and legal studies when constructing the matrix has been demonstrated. It is emphasised that the proposed matrix will enable local authorities not only to carry out strategic planning and forecast the development of threats to national security and trends in their transformation, but also to anticipate scenarios for their own activities in this sphere. It has been demonstrated that the proposed matrix will enhance awareness and understanding of local authorities as key actors in the management of Ukraine's national security and defence. It is noted that the proposed matrix of functions in the process of ensuring Ukraine's national security and defence will enhance the clear visualisation and regulatory delineation of responsibilities between state institutions and local authorities, enable the elimination of

duplication of their powers, and improve the systemic effectiveness of their interaction under martial law. The need to incorporate defence issues into the reform of local self-government was emphasised.

Scientific and practical recommendations have been formulated to improve the activities of local authorities in the field of national security and defence. An original algorithm has been proposed to resolve tensions between local state administrations and military administrations under martial law. The need to improve national legislation governing the activities of local authorities in the sphere of national security and defence has been emphasised, in particular: 1) legitimising the legal status of local authorities as entities responsible for ensuring national security; 2) clearly defining the functions of local authorities, taking into account martial law, in the Law of Ukraine 'On the National Security of Ukraine'; 3) modernising the public administration system in the field of national security and defence; 4) ensuring an adequate level of cross-sectoral and strategic cooperation between all actors involved in ensuring national security. Proposals have been put forward to improve the provisions of Ukraine's National Security Strategy and other regulatory acts governing the relevant social relations.

Emphasis is placed on the need to take the digital dimension of national security policy into account. The priority tasks of national security policy regarding local authorities in the context of the modern digital dimension have been identified. It is noted that the creation of a national cyber army to counter cyber-attacks and the institutionalisation of a specialised component within the security and defence sector – namely, cyber forces (a cyber army) – constitutes a strategic response to the challenges of modern cyber warfare.

Based on the findings of the study, specific areas for further research have been identified, including: the influence of local authorities on the formation of a territorial security culture; ensuring that the activities of local authorities are security-centred; and the interaction of local authorities in the process of strengthening territorial identity.

The most significant scientific findings of the thesis are as follows:

for the first time:

- a matrix of functions performed by national security and defence agencies has been developed, aimed at forecasting the development and trends in the transformation of threats to national security and anticipating scenarios for their activities;

- an algorithm has been proposed for the structure of local authorities in the field of national security and defence: functions – tasks – powers – institutionalisation;

The following have been refined:

- the conceptual framework, through the introduction into academic discourse and clarification of certain concepts, in particular: ‘public administration in the sphere of national security and defence’ as the legally regulated public-authority management activities of local authorities, carried out through the system of local state administrations, as well as local self-government bodies, in accordance with the pursuit of national interests in the most vital spheres of life, with the aim of safeguarding the public interest in the sphere of national security and defence; ‘local authorities in Ukraine’ as the system of local self-government bodies (representative and executive bodies of communities) and local state administrations (executive bodies); ‘public-law framework for the system of local authorities in the sphere of security and defence’ means the activities of local authorities, aligned in terms of objectives and strategic priorities and based on systematic interaction, comprising objectives, functions, tasks, guiding principles, principles and methods, and strategic narratives, and implemented through a set of interlinked and coordinated measures within the scope of their legally defined powers; ‘local government development strategy’ as a process of setting priorities to build competitive advantages by developing and aligning local strengths in the field of national security and defence in accordance with local needs, with the aim of responding appropriately to changes in the security environment and assessing actual capabilities, coordinating resources with other national security actors, whilst avoiding duplication of powers with central executive authorities’; ‘the principle of security-centredness’ as the principle of objectifying public administration processes by aligning them with national security objectives and state policy.

- academic approaches concerning: the recognition and understanding of local authorities as key actors in the management of Ukraine’s security and defence; the development of their framework in this area as one that is aligned with the objectives and

strategic priorities of local authorities' activities in the field of national security, based on systematic coordination regarding objectives, functions and tasks, guiding principles, principles and methods, and strategic narratives, implemented through a set of interlinked and coordinated measures within the scope of their powers as defined by law;

- the content of the strategy for managing the development of local authorities in the field of national security and defence, based on clarifying the organisational and functional levels of public administration in the implementation of state security policy (strategic, national, departmental-territorial, local, technological), and defining the functions corresponding to both horizontal and vertical levels of interaction;

have been further developed:

- the system of powers of local government bodies in the field of national security and defence: implementation of state security policy, ensuring mobilisation preparedness and defence, carrying out civil protection, keeping the central government informed, and organising strategic cooperation;

- proposals for improving the activities of local authorities in the field of national security and defence in Ukraine;

- justification of the regulatory and legal framework for the activities of local authorities in the field of national security and defence in Ukraine.

Practical significance of the findings. The main scientific propositions, conclusions, as well as practical proposals and recommendations of this thesis may be taken into account when developing the regulatory framework for improving the activities of local authorities in the field of national security and defence, cooperation between local civil and military administrations, and the managerial aspects of coordinating and supervising their activities under martial law; in the practical activities of local self-government bodies, territorial communities, defence and security forces, the resistance movement, and territorial defence. They may also be applied in the educational process at higher education institutions that train students on educational-professional and educational-scientific programmes in the field of 'Public Management and Administration'.

The findings of the study have been implemented in the day-to-day operations of the State University of Information and Communication Technologies, the non-governmental

organisation 'Institute of Geostrategy and Strategic Communications', the Global Organisation for Allied Leadership, and the Malovyskivka Town Council in the Kirovohrad region.

The results obtained during the research, their validation and application in practice confirm the research methodology and demonstrate that the set objective has been achieved and the defined tasks have been fulfilled.

Keywords: public management and administration, local authorities, local self-government bodies, military administration, civil-military administration, territorial communities, powers of local authorities, national security and defence, functional structure, national identity, security policy, national security agency, strategic policy, strategic cooperation.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ
НАУКОВИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

А. В яких опубліковані наукові результати дисертації:

1. Рудницький Д. М. Стратегії управління розвитком місцевих органів влади у сфері національної безпеки і оборони України. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2024. № 44. С. 403-412.

DOI. <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2024.44.70>

2. Зінорук М. М., Рудницький Д. М. Правовий зміст поняття «образ державної безпеки». *Право та державне управління*. 2024. №1. С. 403-412.

DOI. <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.1.57>

Особистий внесок здобувача: обґрунтовано основні риси образу державної безпеки в контексті діяльності місцевих органів влади у сфері національної безпеки і оборони.

3. Рудницький Д., Савков А. Функції місцевих органів влади у сфері забезпечення національної безпеки України. *Публічно-управлінські та цифрові практики*. 2025. Вип. 1 (4). С. 73-86.

URL: <https://journals.duikt.edu.ua/index.php/public/article/view/3164/3046>

DOI: <https://doi.org/10.31673/2786-7412.2025.013832>

Особистий внесок здобувача: обґрунтовано основні функції місцевих органів влади у сфері забезпечення національної безпеки України.

4. Рудницький Д. М. Еволюція уявлень про діяльність місцевих органів влади у сфері національної безпеки і оборони України. *Право та державне управління*. 2025. № 2. DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2025.2.39>

5. Рудницький Д. М. Взаємодія військово-цивільних адміністрацій з місцевими органами влади у сфері національної безпеки і оборони України в умовах воєнного стану. *Держава та регіони. Серія: Публічне управління і адміністрування*. 2025. № 3. DOI <https://doi.org/10.32782/1813-3401.2025.3.14>

В. Які додатково відображають наукові результати дисертації:

1. Рудницький Д. М. Унітарний мілітаризм як засада муніципальної реформи. *Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: тези доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції* (м. Київ, 25 серпня 2023 р.). Київ: АПСВТ, 2023. С. 64-67.

2. Рудницький Д. М. Трансформація національної ідентичності: управлінський аспект. *Сектор безпеки України: актуальні питання науки та практики: збірник наукових статей, тез доповідей та повідомлень за матеріалами XI Міжнародної науково-практичної конференції* (27-28 квітня 2023 року, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, м. Харків). Частина 1. Серія «Сектор безпеки України». Редкол.: А. П. Гетьман, В. М. Гаращук, Т. О. Коломоєць, Ю. В. Мех, В. Я. Настюк, Р. В. Шаповал та ін. Харків: Друкарня Мадрид, 2023. Вип. 43. С. 222-228.

3. Рудницький Д. М., Савков А. П. Розвиток місцевих органів влади у сфері національної безпеки і оборони: управлінський аспект. *Теоретико-прикладні аспекти розвитку цифрової держави в Україні: матеріали I всеукр. наук.-практ. конф.* (м. Київ, 09 листоп. 2023 р.). Київ: Державний університет інформаційно-комунікаційних технологій, 2023. С. URL: 178-182. *Особистий внесок здобувача: обґрунтовано елементи управлінського аспекту функцій місцевих органів влади у сфері забезпечення національної безпеки України.*

4. Рудницький Д. М. Роль місцевих органів влади у забезпеченні державної безпеки. *Проблеми реалізації прав, свобод і законних інтересів суб'єктів права в Україні: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції* (9 листопада 2023 р., м. Київ, КНУТД) / відп. ред. А. Ю. Олійник, Ю. В. Оніщик. Київ: КНУТД, 2023. С. 478-482.

5. Рудницький Д. М. Цифровий вимір державної політики національної безпеки України. *Теоретико-прикладні аспекти розвитку цифрової держави в Україні:*

матеріали II Всеукраїнської науково-практичної конференції, 14 листопада 2024 р.
Київ: ДУІКТ, 2024. С. 307-310.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ.....	26
ВСТУП.....	27
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОБОРОНИ УКРАЇНИ.	36
1.1. Ступінь дослідженості проблеми діяльності місцевих органів влади у сфері національної безпеки і оборони України.....	36
1.2. Категорійно-понятійний апарат дослідження	45
1.3. Система місцевих органів влади у сфері національної безпеки і оборони України: теоретико-методологічний та управлінський аспекти.....	54
Висновки до розділу 1.....	67
РОЗДІЛ 2. ОРГАНІЗАЦІЙНІ ТА ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ Й ОБОРОНИ УКРАЇНИ.....	70
2.1. Стратегії управління розвитком місцевих органів влади у сфері національної безпеки і оборони України.....	70
2.2. Стан реалізації функцій місцевих органів влади у сфері національної безпеки і оборони України.....	81
2.3. Нормативно-правове забезпечення діяльності місцевих органів влади у сфері національної безпеки й оборони України.....	104
2.4. Стан взаємодії військово-цивільних адміністрацій з місцевими оранами влади у сфері національної безпеки і оборони України в умовах воєнного стану.....	119
Висновок до розділу 2.....	136
РОЗДІЛ 3. ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ Й ОБОРОНИ УКРАЇНИ.....	143
3.1. Матриця функцій суб'єктів забезпечення національної безпеки і оборони України.....	143
3.2. Розвиток інституційно-організаційної спроможності місцевих органів влади у сфері національної безпеки та оборони України.....	150
3.3. Практичні пропозиції щодо вдосконалення діяльності місцевих органів влади у сфері національної безпеки і оборони в Україні.....	158
3.4. Посилення цифрового виміру державної політики національної безпеки.....	165
Висновки до розділу 3.....	172
ВИСНОВКИ.....	176
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	182
ДОДАТКИ.....	204

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

ВА	– військові адміністрації
ВЦА	– військово-цивільна адміністрація
ДФТГ	– добровільне формування територіальних громад
ЗАРФ	– збройна агресія РФ
ЗМІ	– засоби масової інформації
ЗНБ	– забезпечення національної безпеки
КМУ	– Кабінет Міністрів України
МВА	– міська військова адміністрація
МДА	– місцева державна адміністрація
МОВ	– місцеві органи влади
МОУ	– Міністерство оборони України
МС	– місцеве самоврядування
НБ	– національна безпека
НБО	– національна безпека і оборона
НПА	– нормативно-правовий акт
ОКІ	– об’єкти критичної інфраструктури
ОМС	– органи місцевого самоврядування
ОПК	– оборонно-промисловий комплекс
РНБОУ	– Рада національної безпеки і оборони України
СЗНБ	– система забезпечення національної безпеки
СМОВ	– система місцевих органів влади
ТГ	– територіальні громади
ЦОВВ	– центральні органи виконавчої влади
ІІІ	- штучний інтелект

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Оновлення системи місцевих органів влади, чітке визначення їхніх функцій у системі забезпечення національної безпеки в умовах воєнного стану є одним із пріоритетних завдань державної безпекової політики. Чітке розмежування повноважень між військовими та місцевими державними адміністраціями сприяє формуванню оновленої функціональної структури для реалізації спільних стратегічних завдань, зміцнення безпекового потенціалу держави, а також ствердження національної ідентичності. Розвиток системи місцевих органів влади (далі – МОВ) на основі пріоритетних національних інтересів, а також удосконалення їхньої підконтрольності в умовах воєнного стану виступає одним із ключових завдань, які потрібно закріпити в оновлених державних стратегіях відповідно до нових реалій і передусім умов воєнного стану.

Наразі констатуємо обмаль наукових розвідок, в яких досліджується кореляція змісту безпекових процесів і функцій місцевих органів, аналізується їхня роль у сфері забезпечення національної безпеки і оборони, а також напрацьовуються пропозиції щодо формування адекватної сучасним тенденціям державотворення функціональної структури забезпечення національної безпеки і державної безпекової політики загалом. Чималий масив наукових публікацій становить калькування дефініцій із місцевого управління та права із іноді штучним вишукуванням якоїсь ознаки, яка вирізняла б запропоновану дефініцію від аналогічних в інших авторів. Ігноруються адаптивність та перманентна змінюваність інституційної системи, не враховуються зміна ставлення до Української держави з боку міжнародних партнерів, а також постійний вплив на місцеві органи влади чинників здебільшого екзогенного характеру.

Феномен місцевого самоврядування більшою мірою досліджується у рамках теорії публічного управління і адміністрування, натомість меншою мірою в поєднання із безпековими студіями, що наперед звужує прогностичний і праксеологічний потенціал таких наукових студій. Управлінці початково віддалилися від безпекових питань, розглядаючи лише окремі аспекти децентралізації та розмежування

повноважень, здебільшого в контексті збереження контролю над використанням бюджетних коштів, проте доволі часто ігноруючи принцип системності. Це утворило парадоксальну ситуацію: в умовах війни передусім проти Української держави, державності, державотворення, спроб РФ знищити національну ідентичність Української держави, заледве знаходимо хоча б із десятків вагомих робіт саме управлінського змісту, в яких би діяльність місцевих органів влади (далі – МОВ) у сфері національної безпеки і оборони (далі – НБО) в умовах воєнного стану аналізувалася як управлінська категорія.

Констатуємо, що окремі дослідження стосовно формування і функціонування СМОВ у сфері НБО України у вітчизняній науці не проводилися. Водночас деякі питання її становлення розглядалися у низці праць вітчизняних фахівців теорії публічного та муніципального управління, стратегічних комунікацій і національної безпеки. З-поміж їхніх авторів назвемо таких вчених, як: В. Авер'янов, О. Андрійко, М. Баймуратов, О. Батанов, Н. Бочарова, О. Боярський, М. Вавринчук, Ю. Волошин, С. Горбатенко, І. Діордіца, Я. Журавель, Б. Кофман, В. Ліпкан, А. Лісніченко, Я. Маслова, А. Матвієнко, Т. Меленко, Ю. Мех, В. Могілевський, Л. Музика, В. Настюк, Г. Новицький, В. Олуйко, М. Орзіх, В. Погорілко, С. Потапенко, А. Савков, Т. Сивак, Г. Ситник, В. Тацій, О. Фрицький, В. Цветков, І. Цурканова.

Однак, не зважаючи на доволі потужний науковий інтерес та значну кількість досліджень із питань функціонування МОВ, нормативно-правового забезпечення їхнього функціонування, різноманітних аспектів їхньої взаємодії на національному і регіональному рівнях, розмежування повноважень військових та місцевих державних адміністрацій. вдосконалення підходів до стратегічного управління розвитком територіальних громад питання діяльності у сфері НБО, зокрема в умовах воєнного стану, а також удосконалення координації їх діяльності не набули достатнього рівня обґрунтованості у галузі публічного управління та адміністрування.

На нашу думку, детермінуючим чинником недостатньої реалізації функціонального потенціалу МОВ є фрагментарність науково-теоретичного супроводу процесів їх функціонування. Дефіцит комплексних методологічних досліджень зумовлює відсутність прикладних рекомендацій щодо оптимізації

управлінської діяльності, що перешкоджає подальшій нормативно-правовій легітимації компетенцій МОВ та стримує інституційне зміцнення їхньої суб'єктності в системі публічного врядування.

Як свідчить проведений нами аналіз, у вітчизняному дискурсі теорії публічного управління спостерігається суттєвий дефіцит фахової наукової рефлексії щодо безпекової проблематики в умовах війни. Особливо це стосується обмеженої кількості фундаментальних публікацій, присвячених архітектурі національної безпеки в контексті реактивної, а не проактивної управлінської діяльності. Це свідчить про наявність теоретико-методологічного вакууму, що перешкоджає формуванню цілісної наукової парадигми безпекового управління та нівелює можливість оперативного впровадження науково обґрунтованих підходів у практику публічного управління в умовах воєнної та повоєнної трансформації держави та країни.

Крім цього, попри декларативну наявність численних нормативних приписів щодо гарантування основоположних прав і свобод людини і громадянина, феномен права на безпеку залишається на периферії фундаментальних наукових досліджень. Відсутність системного аналізу цієї категорії в межах вітчизняної управлінської науки зумовлює теоретичну невизначеність її змісту та обсягу. Це, своєю чергою, ускладнює процес інституціоналізації ефективних механізмів реалізації права на безпеку як суб'єктивного права особи та стратегічного пріоритету діяльності ОПВ з акцентом на посилення людиноцентричної парадигми.

Як засвідчив проведений нами аналіз, питання МОВ у сфері реалізації безпекової політики навіть не порушуються в чисельних міжнародних актах [71; 67].

Попри масштабний масив наукових розвідок із публічного управління, присвячених різним аспектам громадської діяльності, системне та комплексне дослідження функціонування МОВ у сфері НБО досі недостатнє. Також недостатньо вивченим залишається питання розвитку інституційних спроможностей МОВ у сфері НБО України. Такий науковий вакуум підтверджує як теоретичну новизну, так і практичну значущість нашого дисертаційного дослідження для суттєвого зміцнення інституційної системи держави.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження проводилось в межах науково-дослідної роботи кафедри публічної політики ННІ публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка «Публічне управління в умовах кризових ситуацій: теорія та практика» (№ державної реєстрації 0124U000045), у ході виконання якої здобувачем здійснено обґрунтування теоретичних засад діяльності місцевих органів влади у сфері національної безпеки і оборони України на системній теоретико-прикладній основі та визначенні пріоритетні напрями її удосконалення.

Мета та завдання дослідження. Метою дисертаційної роботи є теоретичне обґрунтування діяльності місцевих органів влади у сфері національної безпеки і оборони України та визначення пріоритетних напрямів її удосконалення.

Для досягнення мети було поставлено такі завдання:

- визначити ступінь дослідженості проблеми шляхом аналізу вітчизняних і зарубіжних наукових джерел;
- конкретизувати категорійно-понятійний апарат дисертаційної роботи; запропонувати авторські визначення та уточнити зміст основних понять дослідження;
- проаналізувати стан нормативно-правового забезпечення діяльності місцевих органів влади у сфері національної безпеки та оборони;
- визначити стан взаємодії місцевих органів влади у сфері національної безпеки та оборони;
- запропонувати й обґрунтувати матрицю функцій суб'єктів забезпечення національної безпеки та оборони;
- визначити пріоритетні напрями вдосконалення діяльності місцевих органів влади у сфері національної безпеки та оборони;
- сформулювати науково-практичні пропозиції щодо удосконалення діяльності місцевих органів влади у сфері національної безпеки та оборони.

Об'єкт дослідження – діяльність місцевих органів влади України.

Предмет дослідження – діяльність місцевих органів влади у сфері національної безпеки і оборони України.

Методи дослідження. Для реалізації мети та завдань дисертаційного дослідження було використано комплекс взаємопов'язаних наукових методів, а саме:

- метод систематизації і узагальнення – для систематизації і узагальнення наукових підходів до теми та визначення понятійного поля дослідження (п. 1.1, 1.2);

- методів декомпозиції та структурного аналізу – для аналізу системи місцевих органів влади (п. 1.3);

- метод аналізу і синтезу – для визначення сучасного змісту стратегій управління розвитком місцевих органів влади у сфері національної безпеки і оборони (п. 2.1), стану реалізації місцевими органами влади функцій у сфері національної безпеки і оборони (п. 2.2) та нормативно-правового забезпечення їхньої діяльності (п. 2.3);

- метод порівняння – для аналізу стану взаємодії та формуванню критеріїв розмежування повноважень між міськими державними та військовими адміністраціями (п. 2.4);

- метод моделювання – для розроблення й обґрунтування матриці функцій суб'єктів забезпечення національної безпеки і оборони (п. 3.1);

- методи прогнозування отриманих результатів – для визначення пріоритетних напрямів та формулювання науково-практичних рекомендацій удосконалення діяльності місцевих органів влади у сфері національної безпеки і оборони України (р. 3).

Застосування цих методів дослідження гарантувало вірогідність та об'єктивність отриманих результатів, сприяло досягненню поставлених цілей і виконанню зазначених завдань.

Дослідження ґрунтується на аналізі нормативно-правових актів, стратегічних документів і програм, зарубіжних та вітчизняних наукових джерел,

матеріалів українських та міжнародних конференцій, Інтернет-ресурсів, статистичних даних тощо.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у теоретичному обґрунтуванні діяльності місцевих органів влади у сфері національної безпеки і оборони України та визначенні пріоритетних напрямів її удосконалення.

Зокрема, у дисертації:

уперше:

- розроблено матрицю функцій суб'єктів забезпечення національної безпеки і оборони, спрямовану на прогнозування розвитку і тенденцій трансформації загроз національній безпеці та передбачення сценаріїв їх діяльності;

- запропоновано алгоритм побудови місцевих органів влади у сфері національної безпеки і оборони: функції – завдання – повноваження – інституціоналізація;

- доведено, що запропонована матриця посилить НБО України, надасть можливість здійснювати не лише стратегічне планування.

удосконалено:

- категорійно-понятійний апарат шляхом введення в науковий обіг та уточнення окремих понять, зокрема: «публічне адміністрування у сфері національної безпеки і оборони» як законодавчо регламентована публічно-владна управлінська діяльність МОВ, що здійснюється через систему місцевих державних адміністрацій, а також ОМС відповідно до реалізації національних інтересів у найважливіших сферах життєдіяльності з метою забезпечення публічного інтересу у сфері національної безпеки і оборони; «місцеві органи влади в Україні» як система органів місцевого самоврядування (представницькі та виконавчі органи громад) та місцевих державних адміністрацій (органи виконавчої влади); «публічно-правове формування системи місцевих органів влади у сфері безпеки та оборони» як узгоджена за цілями і стратегічними пріоритетами діяльність місцевих органів влади на засадах системної взаємодії, що складається з мети, функцій, завдань, керівних ідей, принципів і методів, стратегічних наративів і реалізується комплексом пов'язаних та скоординованих заходів у межах їхніх законодавчо визначених повноважень;

«стратегія розвитку місцевих органів влади» як процес визначення пріоритетів для формування конкурентних переваг шляхом розвитку та узгодження власних сильних сторін у сфері національної безпеки і оборони відповідно до місцевих потреб з метою адекватного реагування на зміни у безпековому середовищі та оцінювання реальних спроможностей, координації потенціалу з іншими суб'єктами забезпечення національної безпеки, з одночасним уникненням дублювання повноважень із центральними органами виконавчої влади»; «принцип безпекоцентризму» як принцип об'єктивації процесів державного управління крізь їхнє співставлення з цілями та державною політикою національної безпеки.

- наукові підходи щодо: усвідомлення і розуміння місцевих органів влади як ключового суб'єкта управління у сфері безпеки та оборони України; формування їхньої системи у цій сфері як узгодженої за цілями та стратегічними пріоритетами діяльності місцевих органів влади у сфері національної безпеки на засадах системної взаємодії щодо мети, функцій та завдань, керівних ідей, принципів і методів, стратегічних наративів, що реалізується комплексом пов'язаних та скоординованих заходів у межах визначених законодавством їхніх повноважень;

- зміст стратегії управління розвитком місцевих органів влади у сфері національної безпеки і оборони на основі уточнення організаційно-функціональних рівнів публічного управління у сфері реалізації державної безпекової політики (стратегічний, загальнодержавний, відомчо-територіальний, місцевий, технологічний), визначення функцій, які відповідають як горизонтальному, так і вертикальному рівням взаємодії;

набули подальшого розвитку:

- система повноважень місцевих органів державної влади у сфері національної безпеки і оборони: здійснення державної безпекової політики, забезпечення мобілізаційної підготовки та оборони, здійснення цивільного захисту, інформування центральної влади, організація стратегічної взаємодії;

- пріоритетні напрями вдосконалення діяльності місцевих органів влади у сфері національної безпеки й оборони України: розвиток інституційно-організаційної

спроможності; посилення цифрового виміру державної політики національної безпеки;

– обґрунтування щодо вдосконалення нормативно-правового забезпечення діяльності місцевих органів влади у сфері національної безпеки й оборони України.

Практичне значення одержаних результатів. Основні наукові положення, висновки, а також практичні пропозиції та рекомендації дисертаційної роботи можуть бути враховані під час розробки нормативно-правової бази з питань удосконалення діяльності місцевих органів влади у сфері національної безпеки і оборони, взаємодії місцевих державних та військових адміністрацій, а також управлінських аспектів координації та контролю за їх діяльністю в умовах воєнного стану; в практичній діяльності органів місцевого самоврядування, територіальних громад, сил оборони та безпеки, руху опору, територіальної оборони. Також вони можуть бути застосовані в освітньому процесі закладів вищої освіти, що здійснюють підготовку здобувачів за освітньо-професійними та освітньо-науковими програмами галузі «Публічне управління та адміністрування».

Наукові рекомендації, висновки, пропозиції, отримані в дисертації були враховані і використані:

- Державним університетом інформаційно-комунікаційних технологій під час розробки освітньо-професійних програм «Публічне управління та адміністрування» першого (бакалаврського) та другого (магістерського) рівнів вищої освіти у 2024 р., а також у процесі формування навчально-методичного комплексу дисциплін «Держава та громадянське суспільство», «Місьцеве самоврядування та муніципальне управління» та «Публічне адміністрування об'єднаними громадами» (акт про впровадження від 12 березня 2025 р.);

- Громадською організацією «Інститут геостратегії і стратегічних комунікацій» Глобальної організації союзницького лідерства у поточній діяльності (акт про впровадження від 21.10. 2023 р.);

- Маловисківською міською радою Кіровоградської області у поточній діяльності (довідка від 08.12.2025 р. № 01-15/2179).

Особистий внесок здобувача. Дисертація є самостійним дослідженням здобувача. Винесені на захист наукові положення, висновки, рекомендації і пропозиції одержано ним самостійно. Ідеї та розробки, що належать співавторам, у роботі не використовувалися. Власний внесок здобувача у публікаціях, написаних у співавторстві, обґрунтовано у списку публікацій за темою дисертації.

Апробація результатів дисертації. Теоретичні положення і практичні висновки дисертаційного дослідження було оприлюднено й обговорено на фаховому семінарі кафедри публічної політики Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка (протокол №13 від 19 травня 2026 року).

Основні ідеї, положення, висновки дисертаційного дослідження було апробовано протягом 2023-2025 рр. на міжнародних та всеукраїнських наукових та науково-практичних конференціях, зокрема: XI Міжнародній науково-практичній конференції «Сектор безпеки України: актуальні питання науки та практики» (м. Харків, 2023 р.); Сьомій щорічній всеукраїнської науково-практичної конференції «Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості» (м. Київ, 2023 р.); I всеукраїнській науково-практичній конференції «Теоретико-прикладні аспекти розвитку цифрової держави в Україні» (м. Київ, 2023 р.); Всеукраїнській науково-практичній конференції «Проблеми реалізації прав, свобод і законних інтересів суб'єктів права в Україні» (м. Київ, 2023 р.); Всеукраїнській науково-практичній конференції «Теоретико-прикладні аспекти розвитку цифрової держави в Україні» (м. Київ, 2024 р.).

Публікації. Загальні положення та наукові результати дисертації відображено у 10 наукових працях, зокрема: 5 статтях у наукових фахових виданнях України категорії «Б» та 5 тезах виступів у збірниках наукових праць і матеріалах наукових конференцій.

Структура та обсяг дисертації. Дисертаційна робота складається зі вступу, трьох розділів (десяти підрозділів), висновків, списку використаних джерел і додатків. Повний обсяг дисертації становить 234 сторінки, із них 147 – основного тексту. Список використаних джерел нараховує 281 найменування, з яких 7 іноземними мовами.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОБОРОНИ УКРАЇНИ

1.1. Ступінь дослідженості проблеми діяльності місцевих органів влади у сфері національної безпеки і оборони України

Місцеві органи влади є надзвичайно важливими суб'єктами у системі забезпечення національної безпеки і оборони. Рівень розвитку місцевого самоврядування (далі – МС) безпосередньо детермінує всеохоплюваність та цілісність реалізації державної політики, особливо у безпековому секторі.

Проте спостерігається парадоксальна тенденція: країни з розвиненими демократичними інститутами та налагодженою взаємодією між державними органами та громадами, попри вагомі успіхи у досягненні окремих стратегічних цілей, виявляються неспроможними ефективно протистояти широкомасштабній агресії, анексії територій чи великій війні. Така вразливість розвинених систем спричиняє необхідність переосмислення ролі МОВ у кризових умовах. Саме тому на часі є дослідження місця та ролі МОВ у системі реалізації державної безпекової політики з урахуванням впливу глобалізаційних процесів та необхідності збереження громадівської цілісності.

Поширена серед дослідників ідеалізація глобалізації та ідеї «стирання кордонів» насправді зумовлюють поглинання держав і культур, мови та традицій, що спричиняє фактичне знецінення громадівської парадигми. Така ерозія місцевих ідентичностей нівелює роль громади як базового осередку спротиву та самоорганізації у межах НБО. Виходячи з цього, громадівська культура являє собою, на думку М. Баймуратова, лише «первинний, локальний, визначальний, основоположно-інституційний рівень загальної культури, що носить екзистенційний характер і формується: а) в межах ТГ; б) в умовах МСВ, в) у філософському стані повсякденності, – в процесі соціалізації людини, її груп та асоціацій» [17, с. 31].

Зрозуміло, що громадівська культура, будучи складовою національної культури, характеризується синергією інтерсуб'єктивності і форм управління, притаманних конкретним територіальним громадам (далі – ТГ), інструментами комунікативної взаємодії, системи цінностей життєвої значущості, що детерміновані різними чинниками функціонування місцевої людської спільноти. Різні чинники функціонування місцевих спільнот детермінують рівень їхньої лояльності до держави, що безпосередньо впливає на стійкість всієї інституційної системи у сфері національної безпеки і оборони. Така диференціація громадівської культури уможливорює або, навпаки, блокує мобілізацію територіального ресурсу для захисту суверенітету.

У цьому контексті стає зрозумілим, що звернення до розгляду засад формування громадівської безпекової культури має важливе методологічне значення. Це пояснюється тим, що, як слушно зазначає М. Гердер, лише культура, елементами якої виступають: мова, державна освіта, родина та відносини всередині неї, наука, мистецтво, релігія є тією початковою засадою, яка здатна інтегрувати людей, створюючи на їхній основі одне та єдине людське суспільство. При цьому він запровадив поняття «*Volksgeist*» (народний дух), що повною мірою характеризує національну ідентичність, яка формується через культуру, фольклор і традиції [278; 277].

Врахування цієї тези робить зрозумілим той факт, що російська пропаганда фокусувалася на систематичному нищенні національної ідентичності; агресор реалізовував стратегію поглинання через примусову русифікацію, цілеспрямоване знецінення українського фольклору, фальсифікацію історії та присвоєння народних традицій. Наслідком такої деструктивної діяльності постає ерозія соціокультурного фундаменту громад, що безпосередньо загрожує стабільності у сфері НБО. Протидія цим впливам уможливорює збереження цілісності держави через зміцнення громадівської та загальнонаціональної ідентичності в межах їхнього захисту від гібридних атак. Адже М. Гердер вважав, що саме мова є ключем до розуміння культури та ідентичності нації, оскільки вона уособлює цінності та досвід її народу [275].

Очевидно, що питання дослідження громадської культури тісно переплетені із ствердженням національної ідентичності, що лежить в основі змісту політики НБО України [202].

Як свідчить аналіз, дослідження формування і становлення саме СМОВ у сфері НБО України у вітчизняній теорії публічного управління не проводилися. Водночас окремі питання її становлення розглядалися у низці досліджень вітчизняних фахівців з місцевого самоврядування. Серед них такі вчені, як М. Баймуратов, О. Батанов, Н. Бочарова, О. Боярський, Ю. Волошин, В. Могілевський, М. Орзіх, В. Погорілко, В. Тацій, О. Фрицький та ін.

Окремо необхідно відзначити праці методологічного характеру, в яких з'ясовується природа місцевого самоврядування. Так, М. Баймуратов і Б. Кофман впроваджують у науковий обіг поняття «муніципальна культура», застосовуючи для цього феноменологічний підхід, засади енактивізму, що включають: холізм, динамізм, процесуалізм, емерджентизм, автопоетичність, натуралізм, які формують локально-неоактивістський вимір, покладений в основу муніципальної культури [17, с. 30]. Ю. Бардачов, Ю. Батанов, В. Борденюк, Ю. Панейко, М. Корнієнко аналізують громадівську, державницьку та інші теорії МС [59; 22; 36; 24; 155; 100]. Ці роботи є значними, оскільки в них автори послуговуються адекватним та релевантним методологічним інструментарієм. Це дало змогу визначити специфіку публічного управління та дослідити механізми управління МОВ у сфері НБО. Необхідно зауважити, що суттєву частку досліджень становлять праці, в яких аналізуються повноваження та проблеми їхнього ефективного функціонування ОМС, зокрема ТГ [20; 47; 157; 140; 29; 34]. До дослідників цієї групи належать: М. Баймуратов, О. Батанов, І. Бодрова, У. Дорош, Л. Музика, Л. Наливайко, Е. Пастернак, М. Самбор та інші [69; 143; 210; 279].

Вагомий пласт становлять наукові праці, в яких формулюється зміст, правовий статус та повноваження суб'єктів управлінської діяльності. Провідними вченими у цьому контексті є: В. Авер'янов, О. Андрійко, Ю. Битяк, І. Голосніченко, В. Кампо, І. Коліушко, В. Колпаков, В. Опришко, О. Остапенко, О. Фрицький, В. Цвєтков, В. Шаповал, О. Ющик [252; 130; 253; 6; 124].

Крім цього, важливо виділити групу досліджень, в яких науковці (В. Борденюк, Г. Бребан, М Будник., Ж. Ведель, І. Грицяк, В. Авер'янов, О. Бориславська, Л. Івлєєва, А. Коваленко, Р. Колишко, А. Матвієнко С. Махина, Н. Пак, Н. Подвірна, І. Цурканова та ін.) розглядають концепцію децентралізації влади, при цьому побіжно торкаючись безпекових питань [129; 58; 35; 154]. Ці дослідники окремо не аналізували повноваження МОВ у сфері НБО, що є свідченням наукової доцільності проведення комплексного дослідження цієї проблеми.

До окремої групи нами віднесено публікації, в яких розглядаються різні аспекти управлінських механізмів взаємодії та співробітництва МОВ [68]. Аналіз наукового доробку довоєнного періоду дає підстави стверджувати, що в переважній більшості досліджень питання національної безпеки і оборони не були предметом дослідження. При цьому, безпекова проблематика фрагментувалася та зводилася виключно до аспектів громадського порядку, створення місцевої поліції або варти. Замість комплексного вивчення функціональної взаємодії МОВ із центральними структурами, автори фокусувалися на вузькоспеціалізованих питаннях комунікації місцевих осередків із представниками правоохоронної системи щодо забезпечення публічної безпеки. На нашу думку, така обмеженість наукового пошуку унеможливила формування цілісного бачення ролі ТГ у інституційній системі держави та спричинила неготовність до подолання викликів повномасштабної війни. Зокрема В. Фатхутдінов, вивчаючи засади публічної безпеки, не розглядав окремо проблематику публічного управління МОВ у сфері НБО, зосереджуючись лише на забезпеченні публічної безпеки [250]. Він слушно стверджує, що «...відносини правоохоронних органів з громадою повинні стати одним із базових орієнтирів у підготовці концепції з реформування правоохоронних органів, оскільки довіра та повага населення – дуже важливий ресурс не тільки для профілактики злочинності, а й для ефективного розслідування злочинів. Цю стратегію було визнано ефективною в усьому світі в умовах скорочення ресурсів» [250, с. 343]. Проте конкретні вектори цієї взаємодії і безпосередня роль МОВ у ній ним не досліджувалися. Ми поділяємо думку цього науковця про те, що «розумний баланс державної і недержавної систем слугуватиме серйозною підтримкою розвитку й ефективного функціонування всієї

системи національної безпеки» [250, с. 332]. Подібний підхід знаходимо і в інших розвідках безпекового характеру [19; 27].

Варто наголосити, що фрагментація безпекових повноважень стала прямим наслідком штучного поділу державної політики на ізольовані сфери: безпекову, оборонну та правоохоронну. Через такий підхід НБО як монолітне явище була розділена на окремі сектори з подальшою розробкою автономних механізмів публічного управління для кожного з них. Досвід повномасштабної російської війни довів хибність цієї децентралізованої стратегії. Подібне розпорошення функцій унеможливило оперативну консолідацію ресурсів цілісної інституційної системи та спричинило управлінські колізії, що критично знизило ефективність протидії ворогу на початковому етапі війни.

Окремі науковці вивчають механізми забезпечення безпеки за допомогою штучного інтелекту (далі – ШІ). Зокрема, І. Діордіца, наголошуючи на досвіді зарубіжних країн з цього питання, застережливо наголошує на необхідності формування належних правових та управлінських процедур. Це пояснюється тим, що наявність доказів валідності використання ШІ, його відповідальність за неправильні оцінки та результати аналізу не дають змоги однозначно визнати на цьому етапі означені підходи такими, що можуть бути цілком впроваджені у безпекову сферу [66], з-поміж іншого, і технології розпізнавання облич [48]. Очевидно, що зазначені питання нині зберігають свою актуальність і потребують поглибленого вивчення, оскільки епоха цифровізації постає неминучим етапом розвитку інституційної системи. Очевидно, що зусилля мають спрямовуватися на впровадження ШІ для супроводження управлінських процесів у сфері національної безпеки і оборони. Використання інтелектуальних систем уможлиблює автоматизацію моніторингу загроз та оптимізацію ресурсного планування, що сприяє переходу до вищого рівня технологічної стійкості територіальних громад. Крім цього, таке оновлення інструментарію сприяє підвищенню оперативності реагування на кризові ситуації у межах діяльності МОВ.

У межах цієї групи відзначимо й інші праці, в яких автори визначають найбільш перспективні напрями ШІ, а саме: використання чат-ботів, систем «розумного міста»

(smart city) [65], інструментів для прогнозування криз і екологічного моніторингу та цифрових платформ для участі членів ТГ в соціальному житті [86, с. 57], диджиталізація діяльності ОМС [40; 57], застосування соціальних мереж у комунікації міських органів виконавчої влади та ОМС [193], концепція Smart City [150]. Попри широку палітру пропонованих форм, методів та технологічних рішень, у згаданих працях відсутні ґрунтовні напрацювання щодо вдосконалення системи управління МОВ у сфері НБО.

Важливу групу досліджень склали роботи з безпекової тематики. З-поміж них виділимо науковий доробок В. Ліпкана [112], який, розвиваючи теорію безпекознавства [109], запропонував розглядати безпекову функцію ОМС з метою реалізації ефективної державної політики та вжиття проактивних безпекових заходів, особливо на місцевому рівні [122, с. 85]. Ще у 2003 році він стверджував: «Україна має сформувати таку систему забезпечення національної безпеки, яка гарантовано унеможливить завдання шкоди будь-якій державі або коаліції держав за будь-яких умов, якщо буде існувати реальна загроза (небезпека) національній безпеці держави» [113, с. 59]. Нині надзвичайної актуальності набуває теза науковця про те, що «Колабораціонізм, державна зрада, дії, що спрямовані на насильницьку зміну конституційного ладу, вчинення актів тероризму – це далеко не повний перелік діянь, відповідальність за які чітко передбачена в кримінальному кодексі України і їх суб'єктом виступають конкретні посадові особи МОВ» [122, с. 85].

Цікавими є пропозиції М. Зінорука щодо важливості дослідження безпекового дискурсу, які, на його думку, «дозволяють не лише глибше зрозуміти механізми формування державної безпекової політики, а й розробити ефективні інструменти для аналізу і впровадження цих процесів у різних соціально-політичних контекстах у рамках системи ефективного нормативно-правового регулювання муніципальної реформи» [82, с. 159].

Заслужують на увагу дослідження у сфері державного управління національною безпекою, здійснювані Г. Ситником [218; 222]. Так, вчений стверджує, що «рішення щодо забезпечення безпеки соціальної системи необхідно приймати на підставі аналізу динаміки її розвитку та функціонування, які можна описати та

характеризувати різними показниками (індикаторами, індексами). Серед вказаних показників, зокрема: якість перехідних процесів із одного рівня на інший у процесі життєдіяльності об'єкта безпеки, керованість, адекватність реакції на впливи зовнішнього середовища» [220, с. 36; 144]. Утім, ставлячи у роботі завдання дослідити систему національної безпеки та системи її забезпечення, автор не розглядає окремо повноваження МОВ у сфері НБО. Неврахування та відсутність системних досліджень ролі МОВ у реалізації безпекової політики або забезпеченні НБО, притаманні й іншим науковим безпековим та управлінським дослідженням [146; 96; 193; 255; 259; 54].

Проведений аналіз підтвердив наше переконання щодо доцільності виокремлення громадівської ідентичності як підвалини формування коректної та адекватної національним традиціям певної місцевості політики безпеки, заходів і управління безпековою політикою на місцях.

Дещо у вужчому та прикладному аспекті питання діяльності територіальної варті досліджують Я. Журавель та О. Риженко [73], звертаючи увагу на ескалацію криміногенної напруженості у прифронтових регіонах та констатуючи деградацію стану суспільної безпеки та правопорядку. Ці автори не наводять вичерпної статистичної верифікації цієї тези, хоча актуальність порушеної проблематики є беззаперечною, особливо в контексті нормативного унормування правового статусу територіальної варті [257]. Заслужовують також на увагу дослідження питань взаємодії органів національної поліції та ОМС у сфері забезпечення правопорядку під час воєнного стану [142].

Проведений нами аналіз засвідчив, що після повномасштабного вторгнення РФ в Україну спостерігається, по-перше, певний зсув векторів дослідження проблем МС, по-друге, акцентування уваги на глибше вивчення засад публічного управління МОВ у сфері НБО України. Одразу зазначимо, що автори по-різному послуговуються термінологією щодо назви збройної агресії РФ проти України, зокрема: військовий конфлікт [28, с. 144]; масштабний збройний конфлікт на території України [263, с. 197]; війна та повномасштабне вторгнення, військова агресія [108, сс. 146, 150]; взагалі не згадують про ЗАРФ [91].

Г. Плисенко та Б. Коваль, аналізуючи повноваження та функції органів публічної влади (далі – ОПВ) в період воєнного стану, розглядають лише процес уведення воєнного стану, трактуючи його як наслідок невідомої події, не вказуючи на РФ як на агресора, а також необхідності врахування особливостей функції ОПВ, зважаючи на суттєвий чинник агентів впливу, проросійських настроїв та російської агентури в органах влади України. Зокрема, автори доходять висновку, що: «... в сучасних умовах воєнного стану значно зростає роль органів публічної влади, при цьому для оптимізації своєї діяльності їм потрібно налагодити ефективну та дієву взаємодію між усіма органами публічної влади щодо подолання будь-яких проблем» [91, с. 136]. Виникає логічне запитання: що в цій тезі особливого і як продемонстрована «специфіка» повноважень саме в період воєнного стану. Це ж стосується праці С. Шевченко, яка дійшла «важливого наукового висновку»: «Формування стратегії розвитку громади – це спільна справа всієї громади» [265, с. 211].

О. Биченков поєднує «негайне реагування» і «стратегії управління ОМС», наголошує на необхідності «негайної адаптації та переформатування нових викликів, з якими стикається муніципальна реформа» тощо [28, с. 142]. Він чітко виділяє нові реалії, що склалися внаслідок уведення воєнного стану і які, на його думку, впливають на актуальність реформування ОМС: переміщення населення, знищення інфраструктури та необхідність відновлення нормальної життєдіяльності на звільнених територіях. Також О. Биченков пропонує нові відповідні завдання для ОМС: управління кризовими ситуаціями, евакуація населення, забезпечення життєдіяльності на окупованих і звільнених територіях; швидке реагування на зміни в безпековій ситуації, збереження та продовження процесів децентралізації [28, с. 144]. Заслуговує на увагу думка Т. Лебідя про те, що необхідно зберігати свою політичну самостійність у векторах економічного розвитку, незважаючи на залежність від зовнішніх дотацій [108, с. 148].

Близнюківський селищний голова Г. Король зазначає, що «під час введення воєнного стану в Україні саме громадський сектор показав здатність до адаптації та реагування на виклики, спричинені збройною агресією російської федерації проти України. В той час як ЗСУ стали на захист фронту, організації громадянського

суспільства взяли на себе підтримку надійного тилу та відстоюють європейські цінності в умовах війни» [102, с. 32].

О. Батанов розвиває цю ідею, торкаючись безпекового аспекту територіальної влади і підкреслюючи, що «саме децентралізація та самоорганізація територіальних громад тисяч сіл, селищ та міст з перших хвилин вторгнення стали одним з найвагоміших чинників національного спротиву ордам споконвічного ворога» [23, с. 24–37]. Він звертає увагу на необхідність посилення правової суб'єктності територіальної громади через визнання її юридичною особою [24, с. 205].

Заслужовує на увагу масив робіт, у яких запропоновано моделювання розвитку повоєнної України і ставляться акценти на розробленні Стратегії розвитку України. Причому одразу ж зауважуємо, що більшість дослідників не розрізняють напрями стратегії розвитку та стратегії відновлення. Наприклад, У. Дорош визначає ключовим інструментом децентралізації лише стратегію розвитку [69, с. 21]. На нашу думку, такий підхід не відповідає системному підходу до державного управління.

Аналіз свідчить, що важливим науковим напрямом є забезпечення відновлення постраждалих внаслідок бойових дій територій ТГ, про що йдеться в роботах С. Потапенка. Зокрема, автор пропонує такий механізм забезпечення комплексного відновлення постраждалих внаслідок бойових дій територій ТГ: 1) формування плану заходів із відновлення та розвитку України в умовах війни та у повоєнний період; 2) розроблення програм комплексного відновлення територій ТГ; 3) пошук джерел фінансування реалізації плану заходів [167, с. 58]. Цікаві інструменти, передусім соціально-економічного сегмента, пропонує Т. Лебідь, акцентуючи на необхідності користування успішними кейсами відновлення: «План Джорджа Маршалла, Японське відновлення, досвід Боснії і Герцеговини та Ізраїльське відновлення» [108, с. 149].

Застосований хронологічний критерій структурування бібліографічного огляду дозволив нам розподілити науковий масив на дві репрезентативні групи: довоєнні дослідження та праці, підготовлені після початку повномасштабної російської агресії проти України. Такий підхід дозволив нам зафіксувати динаміку наукової думки та виявити точки трансформації поглядів науковців на роль МОВ в інституційній системі держави. Хронологічна диференціація джерел обумовлює глибше розуміння впливу

зміни безпекового ландшафту на перехід від теоретизування до праксеологічного аналізу виживання громад під час війни.

Таким чином, проведений аналіз свідчить, що незважаючи на низку наукових підходів до висвітлення проблематики ОМС, все ще відсутні комплексні дослідження діяльності МОВ у сфері національної безпеки і оборони. Це зумовлює своєчасність та актуальність нашого дослідження.

1.2. Категорійно-понятійний апарат дослідження

Конкретизація категорійно-понятійного апарату дисертаційної роботи є важливим етапом дослідження, спрямованим на визначення ключових понять. Для нашого дослідження такими ключовими родовими поняттями виступають поняття «місцеві органи влади» та «національна безпека». Як свідчить аналіз, ці поняття поодиночі є достатньо дослідженими самодостатніми категоріями. Водночас у сукупності як єдина і нерозривна понятійна система вони поєднуються чи не вперше, що й зумовлює потребу їх авторського визначення. Вони є вельми динамічними, оскільки змінюються разом із трансформацією суспільно-політичної ситуації та відповідними механізмами державного управління. Крім цього, доцільним, на нашу думку, постає включення до понятійного поля МС питань національної та громадівської ідентичності.

У такому аспекті доцільно звернутися до нормативного акта, в якому визнаються мета, завдання, принципи, напрями, особливості формування та реалізації державної політики у сфері утвердження української національної та громадівської ідентичності як складової забезпечення національної безпеки України – Закону України «Про основні засади державної політики у сфері утвердження української національної та громадянської ідентичності» [178].

Нами виокремлено сучасну тенденцію у сфері публічного управління. Її суть полягає у тому, що складовим елементом безпекової політики виступає формування засад національного спротиву, визначальним компонентом якого виступають національна ідентичність і відповідна їй державна політика. Оскільки національна

ідентичність визначається нами як дороговказ стратегічного розвитку, вона має бути покладена в основу стратегічної культури публічного і стратегічного управління, на місцевому рівні зокрема. Адже, як стверджує В. Тертичка, на етапі розроблення стратегії важливим є аналіз соціально-економічної бази, через який громада буде здатною точно ідентифікувати власні потенційні можливості та спроможності, наявні бар'єри та ресурсний базис, необхідні для стратегічного розвитку [245, с. 147].

Національний спротив характеризується власною ідентичністю: ідентичністю спротиву (реактивна ідентичність, що втілюється через реактивне управління), однак вона не здатна стати консолідаційним чинником у повоєнній Україні. Тож, зважаючи на прогностичний характер науки, передусім адаптивного публічного управління, доцільно, на нашу думку, розробляти перспективні моделі трансформації ідентичності спротиву на ідентичність сталого розвитку (проактивну ідентичність на засадах проактивного управління). Ця тема порушується науковцями фрагментарно, здебільшого в роботах філософів [249]. Тож виділення її державно-управлінського аспекту – це важлива складова на шляху формування нової системи управління у повоєнній Україні, особливо на рівні МОВ, які реалізують та втілюють інтереси територіальних громад на місцях.

Проблематика національної ідентичності формується в умовах домінування підходів, за яких безпека продовжує визначатися як стан захищеності. Звідси й превалювання векторів «боротьби проти», «протидії», а загалом використання реактивного управління. Проте, ми вважаємо, що реактивний підхід, тобто оборона, є шляхом до статичного управління. У безпекових дослідженнях чимало уваги приділяється різноманітним аргументаціям на користь тих чи тих позицій, однак ЗАРФ чітко продемонструвала: відсутність проактивного управління, дій на випередження, активної участі МОВ у сфері НБО, що призвели до колабораціонізму, швидкого захоплення окремих територій України переважно із російсько-ментальним населенням та відповідними органами влади. На нашу думку, діяльність МОВ під час війни паралізована здебільшого не лише через відсутність ефективного нормативно-правового регулювання, а й через відсутність управлінського досвіду, відповідних практик реальної участі громадськості та МОВ у реалізації державної безпекової

політики. Говорячи про децентралізацію, мало хто з дослідників вказує на необхідність та готовність суб'єктів управління до відповідальності за прийняті рішення. Тому у межах діяльності МОВ в сучасних умовах варто вести мову про проактивну ідентичність і територіальну ідентичність, які контекстуально пов'язані із образом сучасної повоєнної держави [83].

Якщо виходити із визначення, поданого в Законі України «Про національну безпеку», поняття державна безпека – захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності і демократичного конституційного ладу та інших життєво важливих національних інтересів від реальних і потенційних загроз невоєнного характеру [174], то про застосування проактивного управління не може навіть йти мова.

Тому ми звертаємо свою увагу на необхідність трансформації ідентичностей: із реактивної – на проактивну. На нашу думку, доцільно сформувати такі прояви проактивної ідентичності у різних сферах життєдіяльності:

- у сфері публічного управління – впровадження національних традицій державотворення шляхом централізації [243], максимізація ролі інститутів громадянського суспільства у творенні сучасної стратегії розвитку держави, формування умов для еволюційного (на противагу революційному) розвитку;

- у сфері глобалізації – відхід від беззастережного сприйняття наднаціональних структур як найбільш ефективного інструмента розв'язання глобальних проблем сучасності;

- у сфері правозастосування – відмова від сліпої, форсованої (почасти на угоду іноземним партнерам) імплементації положень міжнародних актів, якщо вони порушують або формують умови для унеможливлення реалізації національних інтересів, особливо в стратегічній перспективі, знижують національну пам'ять Українського народу або не відповідають їй;

- у безпековій сфері – зосередження на двосторонніх угодах, творення альянсів, відхід від монополярного прагнення вступу лише до НАТО як єдиного імперативу безпекового розвитку України. Він є стратегічним імперативом, водночас не єдино можливим і не таким ефективним, яким його трактували десятиліттями. Про

це красномовно висловився українських дипломат Ю. Щербак, вказавши на неефективність НАТО та інших міжнародних безпекових організацій світу [270];

- в оборонній сфері – використання військового інтелектуального потенціалу українських військових для побудови власного високотехнологічного ОПК [75] з урахуванням міжнародного досвіду, використанням системних, і розвідувальних можливостей іноземних партнерів, однак із урахуванням українських національних інтересів [281];

- в інфраструктурній сфері – формування гарантованих умов безперервного функціонування об'єктів стратегічної інфраструктури для реалізації національних інтересів [115; 120].

Важливим завданням на шляху творення творчої і позитивної національної ідентичності постає необхідність формування образу позитивного та конструктивного українця. Проактивна ідентичність трансформує політичну й історичну українську націю на активного суб'єкта міжнародних відносин, суб'єкта управління власним майбутнім. Саме тому пріоритетним постає вплив суб'єктів державного управління на самовизначення української нації. У цьому контексті своєчасним, на нашу думку, є впровадження у науковий обіг ще одного поняття «громадівська ідентичність». Під ним ми розуміємо стійке усвідомлення особою приналежності до певної територіальної громади як самобутньої спільноти, об'єднаної назвою, постійним проживанням (у межах села, селища, міста), символами, географічним та етнічним походженням, історичною пам'яттю, комплексом духовно-культурних цінностей,

Необхідно зауважити, що ідентичність спротиву не є деконструктивною, вона – складова національної ідентичності. Проте її прояви і маніфестація мають відбуватися за певних умов, а не становити наскрізний напрям функціонування українців як нації. Якщо лідери спротиву очолюють протидію, то лідери проактивної національної та громадівської ідентичності виступають провідниками динаміки нації через розвиток та відновлення ТГ і активну участь у цих процесах МОВ. На цьому фоні роль місцевих адміністрацій виходить на важливе місце, адже громадівська ідентичність формується знизу, починаючи із успішного місцевого та регіонального керівника, закінчуючи

лідером держави, які разом втілюють ключові цінності, якими є: соборність, свобода, самобутність, воля, гідність.

Базовою ідеєю самоорганізації є підпорядкованість МОВ жителям відповідної території. З цієї позиції безпекову політику доцільно, на нашу думку, розглядати як інверсійну систему, коли ідея безпеки зароджується та втілюється на місцевому рівні і згодом, масштабуючись на рівні сукупності ТГ, трансформується на ідею національної безпеки.

У межах пропонованого у дисертації підходу підтверджується гіпотеза, що зворотний порядок формування засад безпекової політики (від місцевого рівня до державного) функціонально підпорядкований структурі системи забезпечення національної безпеки, оскільки слугує способом для вираження актуальної еволюції ідеї національної безпеки. Аналіз змісту поняття національної ідентичності демонструє новий, раніше не обґрунтований на рівні дисертацій потенціал: зміст поняття інверсії ідеї безпеки пов'язаний із актуальною еволюцією державної безпекової політики. З одного боку, інверсія виступає способом формування безпекової політики, за якого найвагоміші постулати та ідеї, засади безпекової політики переміщуються з кінцевої позиції в ініціальну чи серединну. З іншого, інверсійна система є структурою діяльності МОВ у сфері НБО, утвореною в результаті реалізації такого способу (інверсована безпекова політика).

Важливою для розкриття діяльності МОВ у сфері НБО України виступає ілюстрація нашого розуміння одного із ключових концептів, яким є національна безпека. Зважаючи на наявність значного масиву безпекової літератури, необхідно наголосити на численності різноманітних підходів до дефініції поняття національної безпеки, поданих у роботах: В. Горбуліна [26; 55], І. Діордіци [119], В. Ліпкана [118], Н. Нижник [146], Г. Новицького [148], Г. Пономаренко [164], Г. Ситника [219; 218; 223; 268], О. Чайкіної [256], З. Чуйко [259; 260] та інших.

Зважаючи на достатню дослідженість поняття та феномену національної безпеки у довоєнний період, нами зосереджено більше уваги на новітніх публікаціях, в яких відображено сутність війни, роль та місце МОВ у забезпеченні НБО. Так, розвиваючи ідеї В. Ліпкана щодо інтерпретації національної безпеки як відкритої динамічної

системи, що функціонує на принципах самоорганізації [116; 111; 114], В. Залужний та Ю. Лисецький під національною безпекою розуміють кількісно-якісну характеристику розвитку соціальної системи. Вона відображає результати впливу тенденцій розвитку та умов життєдіяльності соціуму і його інститутів, за яких забезпечується збереження якісної визначеності соціальної системи та вільне функціонування, що відповідає її природі. Оскільки життя суспільства розгортається в різних сферах (економічній, політичній, екологічній, інформаційній тощо), у кожній із них можливий вплив факторів, які водночас породжують загрози національній безпеці та відкривають можливості для їхньої нейтралізації [78, с. 17]. Також, автори постулюють про «вільне функціонування соціальної системи, яке відповідає її природі». Однак із позицій державного управління останнє трактується як «діяльність держави (органів державної влади), спрямована на створення умов для якнайповнішої реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою і суспільством, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами» [62, с. 20]. Однак цілком слушною є позиція В. Залужного, який продовжує наукову традицію, започатковану в рамках безпекознавства та її синергетичної парадигми, розглядаючи національну безпеку як відкриту динамічну соціальну систему. Дисонують цій позиції думки іншого дослідника – П. Богуцького, який стверджує, що «система національної безпеки є закритою для її зовнішніх чинників, така закритість забезпечує стабільність, сталість системи та запобігає руйнуванню» [33, с. 131]. Такий підхід став спланованим результатом багаторічного зосередження України на внутрішніх загрозах та ігноруванні зовнішніх загроз, зокрема з боку РФ. Адже реальна безпекова ситуація, коректний аналіз механізмів управління безпековим середовищем формували всі умови для чітких висновків щодо підготовки РФ до війни проти України, включно із геноцидом української нації.

У контексті нашого дослідження варто звернути увагу і на групи публікацій, в яких територіальну оборону (далі – ТО) інтерпретують як вагому новітню складову національної безпеки, що є актуальним з оглядну на повномасштабну війну. Зокрема Л. Гурак, досліджуючи функції ТО, акцентує на важливості добровольчих формувань

ТГ – добровольцях, які складають воєнізований підрозділ, сформований на добровільній основі з громадян України, котрі проживають у межах території відповідної громади, призначений для участі у підготовці та виконанні завдань ТО [60, с. 76].

Необхідно зазначити, що якщо раніше питання національної безпеки трактували винятково як питання центрального державного значення, то нині дедалі більше публікацій, в яких акцент в успішності протидії ЗАРФ вбачається в асиметричних, з-поміж іншого, муніципальних, стратегіях, зокрема й ефективній ТО, потреби якої саме і забезпечують МОВ. Ми погоджуємося із думкою Л. Гурак, яка слушно зауважує, що «...наразі пріоритетним є не забезпечення прозорості укладання договорів, а як найшвидше та найбільш цілісне задоволення потреб територіальної оборони України» [60, с. 79]. Саме тут спостерігається прояв адаптивного управління, оскільки дотримання усіх вимог, написаних для мирного часу [161], не відповідає, на нашу думку, інтересам національної безпеки і не може бути дотриманим у воєнний час.

Українські вчені та дослідники, особливо молоді, які зловживають неймережами (ШП) та порушують норми їх використання, продовжують трактувати безпеку як «захист і стан захищеності» оскільки така ідея є «консенсуальною і перевіреною часом». Але її застосування в умовах, що змінилися, призвело до відкритої ЗАРФ, тобто вийшло за межі допустимих параметрів і стало загрозою для національної безпеки.

Звичайно, можемо прогнозувати і одночасний прояв збоїв в алгоритмах державного управління, зокрема, формуванні оборонної та військової злочинності, наприклад, в ОПК, адже, як влучно зауважує С. Кожушко, оборонно-промисловий комплекс визначається як ресурсне поле розгортання кримінальних практик у сфері економіки та як об'єкт деструктивного впливу, організованого іноземними суб'єктами [93; 189]. Так, у роботі А. Лісніченка, при аналізі особливостей МС на окупованих та реінтегрованих територіях, лише декларативно наголошується на «передчасності віднесення територіальних громад окремих районів Донецької та Луганської областей до окремого виду територіальних громад» [123, с. 50]. Тобто постулювання неможливості здійснення МС відбувається без формулювання сценаріїв розвитку цих

ТГ, моделей управління МОВ у сфері НБО. Автор артикулює першочергові інтереси, зосереджені на «індивідуалістичних цінностях, які є уособленням захисту і безпеки» [123, с. 78]. Аналізована позиція почасти дисонує поглядам О. Мочкова [139], екстраполюючи думки якого встановлюємо детермінацію соціально-обумовлених інтересів ТГ безпосередньо у забезпеченні безпеки. Саме це виступає інтегративною складовою МС, адже забезпечення безпеки ТГ виступає консолідаційною засадою його ефективного існування. Отже, інтереси безпеки для ТГ виступають спільними публічними інтересами, що засновані на усуненні можливостей для нерівноважного стану між особистісними, громадівськими та державними інтересами.

У діяльності МОВ важливого значення набувають саме публічні інтереси, зокрема, у сфері безпеки і оборони. Вони виникли як наслідок неефективної реалізації державної безпекової політики, що зумовлена чинниками різного характеру, які у наукових дослідженнях позначають різними термінами: ризик, виклик, небезпека, загроза. Однак глибина наукового дослідження феномену безпеки дисонувала практичній безпековій політиці, яку реалізовували, здебільшого спираючись на власні олігархічні або політичні інтереси, які інколи мали не лише не державний, але й антидержавницький характер. Саме за цих умов інтеграції та об'єднання ТГ у реалізації інтересів безпеки стало новою рушійною силою розвитку МС, адже ЗАРФ вплинули на всі сторони її життя: безпекову, соціальну, економічну, екологічну, інфраструктурну тощо. А головне, всі ці аспекти у своєму загалі торкаються інтересів переважної більшості жителів ТГ. Підтвердженням нашої позиції виступає думка М. Баймуратова, який стверджує, що «локальне розуміння інтересу є одним із варіантів об'єктивно-суб'єктивної концепції, де об'єктивним виступає необхідність задоволення потреб суб'єкта, а суб'єктивним – усвідомлення цієї необхідності та свідомий пошук засобів і способів задоволення потреб» [13, с. 54]. Об'єктивною за такого випадку виступає потреба у безпеці та обороні, а суб'єктивною – усвідомлення та дієвий пошук механізмів ефективного управління на місцевому рівні, спираючись на власний місцевий ресурсний потенціал. У цьому плані не можемо солідаризуватися із позицією І. Коржа, який наголошує на «тенденції відходу від концепції «державна» чи «національна» безпека до концепції глобального рівня вирішення проблем усього

людства» [99, с. 75]. Такий підхід космополітизму тяжіє до наднаціонального управління, він суперечить тенденціям децентралізації і повністю вкладається у парадигму формування світового уряду і централізації світового управління на глобальному рівні. Таку позицію не сприймаємо через наведену наукову аргументацію щодо формування громадівської ідентичності, а також особливостей вироблення засад національної безпеки і оборони у межах маніфестації інтересів безпеки на рівні ТГ. У цьому ракурсі помилковими виявилися прогнози авторів із НІСД, які звертали увагу на значний розрив між рівнем прийняття рішень і низовою активністю [63, с. 72]. Адже саме під час ЗАРФ, коли в перші дні повномасштабної агресії державні установи були паралізовані, ЦОВВ – дисфункціональні, безпосередньо громадяни узяли на себе обов'язок оборони держави в конкретних громадах. Тож питання полягало не у законодавчих прогалинах, на що постійно наголошується у дисертаціях з юридичних наук, і не у неефективних механізмах державного управління, на що акцентується у роботах з публічного управління та адміністрування, а у внутрішньому відчутті необхідності чинення збройного опору й відсічі агресору. Це внутрішня екзистенція української ідентичності, визнання себе та ідентифікація українцем. Це те, чого не відбулося в АР Крим, коли ментально самонеідентифіковані місцеві жителі спокійно спостерігали за захопленням влади українського півострова силами спеціальних операцій РФ і стали учасниками подальших нелегітимних і злочинних дій, які, за мовчазної підтримки та схвалення західних лідерів, призвели до тимчасової окупації українського Криму з 20 лютого 2014 року. Але питання тут саме у внутрішньому розумінні та усвідомленні себе українцем, національній та державній ідентичності, яка на часи екзистенційних загроз має бути у пріоритеті над кримською ідентичністю. Саме в цей час справжні українці проілюстрували свій вибір і операціоналізували відчуття належності до окремої ТГ, нації, держави через вжиття конкретних заходів щодо відсічі російському агресору в інтересах не лише своєї громади, а й передусім в інтересах збереження української державності як форми розвитку української національної ідентичності, заснованої на вітчизняній історичній пам'яті.

Сконцентруємо також увагу на тих підходах, у рамках яких безпекова політика не розглядається як основний напрям державної політики в умовах системної кризи. Зокрема, Л. Станіславенко, встановлюючи напрями державної політики в умовах системної кризи, виділяє такі її види: збереження та розвиток людського капіталу; формування громадянського суспільства в Україні; сприяння розвитку малого і середнього бізнесу; зміцнення соціального капіталу і фінансової незалежності та стійкості об'єднаних територіальних громад; соціально-культурного єднання, збереження та популяризації культурно-ціннісних засад і практик української держави-нації [232, с. 25-26]. Однак державну безпекову політику автор не розглядає, що не відповідає об'єктивним тенденціям розвитку складних соціальних систем в епоху мілітаризації міжнародних відносин і безпекових трансформацій.

Пов'язаними поняттями із родовим поняттям «національна безпека» є такі: добровольчі формування територіальних громад; національний спротив; муніципальний безпековий дискурс; рух опору; територіальна оборона; сили ТРО Збройних Сил України; Сили територіальної оборони України; ідентичність спротиву; безпекові функції [177].

1.3. Система місцевих органів влади у сфері національної безпеки і оборони України: теоретико-методологічний та управлінський аспекти

Для розуміння змісту організаційної структури МОВ у сфері НБО України варто з'ясувати онтологічний зміст функціонування МОВ, тобто право та здатність визначати реальність і буття у межах цієї реальності. Не лише держава, а й окремі громади дедалі глибше втягуються до онтологічної війни як «форми стратегічного протистояння, спрямованої на підрив чи нав'язування фундаментальних уявлень про буття, ідентичність, сенси та легітимність політичного і соціального порядку» [85]. Це особливо важливо в контексті предмета нашого дослідження, адже зловживання на існуванні різних ідентичностей серед української нації, мові, національній культурі, історичній пам'яті тощо будуть спостерігатися і після завершення війни. Тому наше завдання як науковців – принаймні на теоретичному рівні – розробити концептуальну

модель функціонування цих органів не лише через визначення повноважень та механізмів управління, але і через громадівську ідею безпеки, стратегічний потенціал до формування власної структури реальності та громадівської ідентичності як складової української національної ідентичності. Адже основою будови відповідної системи як в умовах воєнного стану, так і повоєнний час мають виступати не «європейські стандарти та принципи», як, наприклад, на це вказує О. Смоляк [226, с. 9 – 14], а передусім національні інтереси, що реалізуються за допомогою політичної мети війни (за В. Залужним) [77], але в стратегічному аспекті відповідають загальній меті функціонування та розвитку Української держави.

У 2021 році було ухвалено Закон України «Про основи національного спротиву», яким визначено правові й організаційні засади національного спротиву, основи його підготовки та ведення, завдання і повноваження сил безпеки та сил оборони, а також інших, визначених цим Законом суб'єктів з питань підготовки і ведення національного спротиву [177]. Із наведеного визначення можемо сформулювати принаймні декілька важливих тез: складовими національного спротиву є: 1) територіальна оборона; 2) рух опору; 3) підготовка громадян України до національного спротиву; мету національного спротиву становлять: 1) підвищення обороноздатності держави; 2) надання обороні України всеохопного характеру; 3) сприяння забезпеченню готовності громадян України до національного спротиву; основними суб'єктами національного спротиву виступають сили безпеки і сили оборони.

Якщо звернутися до іншого Закону України «Про національну безпеку України» [174], то знаходимо визначення означених понять: сили безпеки – правоохоронні та розвідувальні органи, державні органи спеціального призначення з правоохоронними функціями, сили цивільного захисту, а також інші органи, на які Конституцією та законами України покладено функції із забезпечення національної безпеки України; сили оборони – Збройні Сили України, а також інші утворені відповідно до законів України військові формування, правоохоронні та розвідувальні органи, органи спеціального призначення з правоохоронними функціями, на які Конституцією та законами України покладено функції із забезпечення оборони держави.

Аналіз дискусійних положень названого закону виходить за межі предмета нашого наукового дослідження, однак виокремимо певну суперечність і дублювання складових понять: адже за суб'єктною ознакою як сили безпеки, так і сили оборони є майже ідентичними, а єдина ознака, що їх різнить, – функціональна. Як бачимо, аналізований закон має назву «про національну безпеку», тобто поняття національна безпека на законодавчому рівні визнається родовим і ширшим, воно включає в себе поняття оборони. Адже національна безпека визначається як захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз [174].

Однак в преамбулі цитованого закону є положення, що почасти суперечать його назві: «Цей Закон, відповідно до статей 1, 2, 17, 18 і 92 Конституції України, визначає основи та принципи національної безпеки і оборони, цілі та основні засади державної політики, що гарантуватимуть суспільству і кожному громадянину захист від загроз. Цим Законом визначаються та розмежовуються повноваження державних органів у сферах національної безпеки і оборони, створюється основа для інтеграції політики та процедур органів державної влади, інших державних органів, функції яких стосуються національної безпеки і оборони, сил безпеки і сил оборони, визначається система командування, контролю та координації операцій сил безпеки і сил оборони, запроваджується всеосяжний підхід до планування у сферах національної безпеки і оборони, забезпечуючи у такий спосіб демократичний цивільний контроль над органами та формуваннями сектору безпеки і оборони» [174]. На нашу думку, аналіз лише преамбули унеможлиблює сформулювати чітку та зрозумілу тезу про відповідальність і компетенцію МОВ у сфері НБО.

По-перше: якщо в законі йдеться про визначення засадничих принципів національної безпеки та оборони, то саме це виступає об'єктом управлінського впливу, а отже, назва закону має бути такою: «Про національну безпеку і оборону України». Це відповідає змісту преамбули, а також положенням тексту закону. Також це співвідноситься із назвою координаційного органу при Президентові України, який має назву «Рада національної безпеки і оборони України».

По-друге: якщо йдеться про державну політику, то, згідно із сучасними дослідженнями у сфері публічного управління та адміністрування, окрім державних органів, має бути вказівка і на ОМС або принаймні на МОВ як родове поняття. Це помилково в законі не зазначено.

По-третє: у тексті преамбули порушені засадничі положення теорії управління, оскільки різні функції перелічуються без урахування контексту, а термін «управління» взагалі не вживається.

По-четверте, в законі безпека звужена лише до захисту, адже поняття «захист» корелює із дефініцією «оборона», яка, відповідно до ЗУ «Про оборону України», визначається як: «система політичних, економічних, соціальних, воєнних, наукових, науково-технічних, інформаційних, правових, організаційних, інших заходів держави щодо підготовки до збройного захисту та її захист у разі збройної агресії або збройного конфлікту» [175]. А тому вказівка в ЗУ «Про національну безпеку України» на те, що державна політика НБО спрямована на «гарантування суспільству і кожному громадянину захист від загроз» є не повним, адже відображає та відповідає лише терміну «оборона» і ніяк не торкається поняття «національна безпека». Необхідно доопрацювати текст аналізованого закону, передусім в контексті чіткого зазначення місця та ролі МОВ у сферах НБО, а також конкретизації державної політики як такої що здійснюється в межах держави, тобто на території усієї держави, і не лише ОДВ, але й ОМС та іншими самоврядними організаціями. Адже, як влучно констатовано українськими вченими «система державного управління не «дозволяє» державі втручатися в усі питання управління й практичної діяльності, як це було до проголошення Україною незалежності» [4, с. 9].

Від ефективності нормативного забезпечення діяльності МОВ у сфері НБО залежить коректність обрання механізмів державного управління як і ефективність здійснення управлінського впливу на означений кластер управлінських відносин. Певним чином ці питання побіжно порушували у безпекових розвідках такі дослідники, як: Н. Нижник [147; 146], Г. Ситник [224; 221; 219], В. Горбулін [54; 55], Г. Перепелиця [45], Г. Почепцов [168], В. Кремень [105], Г. Новицький [148] та інші [233], однак не акцентували чітко саме на недержавних суб'єктах, їхніх функціях та

місці в системі політики національної безпеки. У такому аспекті варто відзначити роботи українського вченого В. Ліпкана, в яких окремо і ґрунтовно розглядалася участь недержавної системи безпеки, зокрема ОМС, у забезпеченні національної безпеки [117; 116; 110].

Окремо наголосимо на тій обставині, що в українському сегменті наукових досліджень ролі МОВ у сфері НБО недостатньо робіт прогностичного плану, в яких здійснюється стратегічне прогнозування рівня національної безпеки, що можна пояснити чи то острахом вчених допустити можливі помилки, чи то не потрапити в «сучасний політичний контекст і тренди». Виділимо ретроспективний аналіз та прогнози окремих політиків [273] і осіб, що обіймають або обіймали керівні посади в органах безпеки і оборони України, зокрема В. Залужного [76; 79], К. Буданова [188]. Однак ці думки здебільшого мають суто суб'єктивний характер, зумовлений не лише професійною компетенцією, досвідом та власним баченням ситуації, але й політичною доцільністю, особистими переконаннями і відповідністю інформаційній політиці та тим стратегічним наративам, риториці міжнародних відносин, які превалюють на конкретному історичному етапі розвитку і в конкретний час. Як зазначають окремі автори, почасти «особисті акценти можуть бути замасковані під стратегічну аналітику, створюючи враження глибини там, де основу становлять припущення та риторика» [212].

У цьому сенсі привертають до себе увагу стратегічні прогнози, здійснені провідними американськими й іноземними експертами, в яких ще 2008 року подано огляд потенційних можливостей і потенційних загроз [271]. Цікавим є те, що звіт підготовлено на період саме до 2025 року, тобто він стосується сьогодення, а тому маємо чітку можливість зрозуміти глибину та виправданість багатьох прогнозів. Це є важливим, адже вивчення іноземних джерел, розуміння загальних тенденцій розвитку системи міжнародних відносин, надає можливостей завчасно й адаптивно будувати власну систему публічного управління, не пристосовуючись, а фактично формуючи нові управлінські відносини, та проактивно вбудовуючи МОВ у систему суб'єктів забезпечення національної безпеки України.

Так, здійснений нами аналіз цього тексту уможливив встановити важливі факти, які були проігноровані політичним керівництвом України, адже щодо них не було вжито ефективних управлінських заходів відповідних політик хоча їхня реалізація стала неминучою, негативно вплинувши на розвиток державності та ствердження національної ідентичності.

Зокрема, в доповіді було чітко вказано на формування багатопольярного світу, акцентовано на нестабільності, і також на зростанні імовірності військових конфліктів до 2025 року, також акцентовано, що всередині країн відбуватимуться громадянські та військові конфлікти, що може призвести і до втручання інших держав [271]. У цей час Україна, починаючи з часу президенства В. Ющенка, проводила системну демілітаризацію, знищуючи науково-технологічний та оборонний і безпековий потенціал нашої держави. Окремі питання реалізації політики національної пам'яті, єдності проводилися без врахування інтересів територіальних громад, їхніх традицій та культури, що поряд із економічними негараздами спричинило формування конфліктної ситуації зсередини країни, яка модерувалася також з боку РФ і врешті-решт у 2014 році стала каталізатором початку війни.

Незважаючи на постійні провокативні як заходи, так і дослідження та висловлювання, практичні дії, в українських наукових джерелах складно віднайти науково обґрунтовані публікації, в яких би РФ таврувалася чи то ворогом, чи то геополітичним суперником України. Також майже відсутні роботи, в яких було побудовано управлінську модель дезорганізації системи публічного управління в РФ з подальшою фрагментацією політичної системи і руйнуванням політичного режиму.

Це й спричинило те, що на початку своєї каденції президент В. Зеленський, всупереч проголошеному в Конституції України курсу на євроінтеграцію та вступ до євроатлантичних безпекових структур, почав будувати дороги на не Захід (що відповідало б стратегічному баченню розвитку України та передусім вибору Українського народу), а в бік Росії (тобто фактичне продовження політики проросійського президента-втікача В. Януковича). Тож нами демонструється чітке поєднання стратегічного управління з об'єктивним, науково обґрунтованим неупередженим і політично незаангажованим стратегічним прогнозуванням.

Саме в єдності державних органів і територіальних громад, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування і лежав ключ єднання державної політики, втілення державної політики в кожній територіальній громаді своїми темпами, методами і головне – своїм шляхом, але задля досягнення спільної мети: будови соборної та успішної України, гарантування прав і свобод, законних інтересів громадян.

Ігнорування безпекових тенденцій, подальше конструювання дефініцій національної безпеки через концепт «захист та захищеність» спричинили дисонанс механізмів управління безпековою політикою із реальними управлінськими відносинами, на які впливали на лише внутрішні, але й зовнішні фактори. Адже, наприклад, коли фахівці з НІСД визначають «трійку найбільших загроз: корупційні скандали; падіння довіри до політичного керівництва; чинник «утоми від війни», соціальна апатія» [7, с. 4], то вони не вказують на шляхи формування цих загроз, які за своєю природою та механізмами управління, а також дестабілізаційним потенціалом, інспіруються з-за кордону.

Цікавим є і те, що в аналізованому звіті щодо прогнозів до 2025 року в 2008 році відкрито констатується нездатність урядів окремих країн до виконання функцій захисту та забезпечення безпеки своїх громадян. Варто наголосити також на тій обставині, що в прогнозі 2008 року чітко визначено аутсайдерів у демографічній ситуації, серед яких: Україна, Росія, Італія. Якщо проаналізувати зміст цього посилу, то наразі найбільша кількість смертей від ковіду сталася саме в Італії, і саме ця країна зазнала найбільшої демографічної кризи після пандемії. А от стосовно України та Росії все очевидно: окрім і так значних демографічних проблем, що існували у мирний час, під час війни ці дві держави поглиблюють демографічну кризу через знищення власного генофонду. Вочевидь, незважаючи на практиковані підходи, існують зовнішні чинники, які впливають на продовження війни з метою граничного зниження населення України та РФ. У стратегічній перспективі це утворює можливості для встановлення контролю над природними ресурсами, особливо над рідкоземельними мінералами. За таких умов роль територіальної громади у обороні власної землі і ресурсів на ній є питанням екзистенційним.

Ці фактори є об'єктивними і не стосуються політики, адже завдання державного управління – гарантування прав і законних інтересів громадян України. Саме в цій ситуації активна участь ТГ, ОМС формує додаткові важелі асиметричного впливу й адаптивного управління у сфері НБО. Звертаючись до теоретичних і наукових досліджень національної безпеки стосовно сфери місцевого самоврядування, в контексті визначення місця та ролі МОВ у сфері НБО зазначимо, що окремі дослідники з публічного управління доволіно інтерпретують це визначення, прагнуть проілюструвати власне бачення. Наприклад, А. Мурашко пропонує таке визначення поняття національної безпеки – це «структуроване явище, що включає пов'язані компоненти, і що до компонентів національної безпеки належать: економіка та фінанси; правоохоронна діяльність; соціальна та політична сфера; інформаційні технології, енергетика, екологічна сфера, національна оборона та територіальна оборона» [141, с. 6].

З позицій теорії управління, державне управління це «самостійний вид державної діяльності, яка має організуючий, виконавчо-розпорядчий, підзаконний характер особливої групи державних органів відносно практичної реалізації функцій і завдань держави в процесі повсякденного і безпосереднього керівництва економічним, соціально-культурним і адміністративно-політичним будівництвом» [3, с. 261]. Ще одну дефініцію пропонує Є. Курінний, який під державним управлінням розуміє «особливу, універсальну діяльність держави основну складову владно-управлінської діяльності, що має підзаконний характер і здійснюється в межах усіх владних рівнів уповноваженими на те державно-владними суб'єктами відповідно до визначених засад внутрішньої та зовнішньої політики з метою забезпечення повної, всебічної та своєчасної реалізації суспільних потреб та інтересів, що мають або повинні мати відповідну нормативно-правову регламентацію» [107, с. 26].

Як свідчить аналіз, ключовим є те, що суб'єктом державного управління виступають ОДВ, які здійснюють владно-управлінську діяльність відповідно до засад внутрішньої та зовнішньої політики. Якщо ж системно підходити до розуміння МОВ, то вони об'єднують як ОМС, так і МДА, які здійснюють свої повноваження у межах чинного законодавства. Відтак специфіка діяльності МОВ у сфері НБО полягає в

органічному поєднанні державного управління та місцевого самоврядування, тобто двох різних суб'єктів: державних та самоврядних.

Якщо в рамках державного управління держава поширює свій владний вплив на територію усієї держави та усі територіальні громади, то в рамках самоврядного управління формуються умови для місцевого та точкового вжиття тих безпекових заходів, які повніше слугують задоволенню інтересів громади, конкретних суспільних потреб на конкретній території. При цьому обов'язковою є відповідність: 1) законодавству України; 2) засадам внутрішньої та зовнішньої політики.

А. Мурашко, наводячи власний погляд на сфери національної безпеки, уживає термін «компоненти», який суперечить безпековому законодавству України, де чітко визначено та легітимовано поняття «сфери національної безпеки і оборони України». При формулюванні переліку цих «компонентів», авторка, наприклад, виділила «сферу фінансів» поряд із «правоохоронною діяльністю» та «інформаційними технологіями». Тому, підходячи до спроби конструювання авторського бачення дефініції «національна безпека», вчена так визначає мету національної безпеки і оборони України у мирний час: «підготовка українського народу до національної оборони у разі загрози збройної агресії проти України; забезпечення умов для національного та стратегічного (оперативного) розгортання (військового) та їх протидія – забезпечення функціонування державних установ та стабільності національної економіки України» [141, с. 6].

Важливим в означеному аспекті виступає розуміння змісту децентралізації, дослідженню якої у наукових розвідках приділено чимало уваги. Так, наприклад, У. Дорош зазначає, що під децентралізацією влади, форм її розподілу доречно розуміти передачу владних повноважень, прав, обов'язків та відповідальності органів влади з центрального на місцевий рівень, наділення їх достатньою кількістю ресурсів (фінансових, кадрових, організаційних) для реалізації прав і обов'язків, що загалом створює умови для розвитку територій, їхньої спроможності та надання якісних послуг населенню [69, с. 22]. Авторка пропонує: 1) передати владні повноваження від ОВВ до ОМВ і 2) водночас покладе виконання цих переданих повноважень та їхнє фінансування на ОВВ. С. Горбатенко, виокремлює парадокс: «Парадоксально, але

муніципальна реформа, яка сьогодні проводиться під гаслом децентралізації влади, реалізується насамперед у процесі укрупнення низових самоврядних одиниць, і тим самим відбувається віддалення цього рівня публічної влади від громадян» [53, с. 45].

Передача повноважень передбачає, як мінімум, невтручання у фінансові ресурси МОВ щодо їхнього виконання. Якщо, до прикладу, ОМВ беруть на себе зобов'язання щодо забезпечення укріплень, риття траншей та інших оборонних безпекових споруд, протидронового захисту, то саме вони мають реалізовувати ці питання за рахунок місцевого бюджету в рамках територіальних громад і відповідно до місцевої ініціативи, або за ініціативою жителів. Децентралізація полягає не лише у передачі функцій та повноважень, а й передусім у передачі засобів забезпечення реалізації цих функцій та повноважень, оскільки вона постає вектором посилення державної політики через ширше залучення МОВ до реалізації владних повноважень.

На нашу думку, громадівська ідентичність вміщує у себе питання самостійного формування уявлень про буття, структуру реальності та ідентичність, сенси і легітимність соціального порядку і як наслідок – сприйняття державного управління як макросистеми для місцевого самоврядування. Тому децентралізація це не ідея слабкості держави, а масштабування нової візії сучасної реальності, де ідея безпеки формується на рівні територіальних громад і впливає із їхніх суспільних потреб. Розуміння природи державного і самоврядного управління, органічне поєднання двох систем відповідних суб'єктів повною мірою відповідає теоретичним засадам та підходам до формування оновленої системи публічного управління. Адже там, де державні органи не можуть бути ефективними, включаються самоврядні органи і навпаки.

Дуалістична природа МОВ у сферах НБО відповідає сучасним реаліям і підтверджена практикою збройної відсічі російському агресору. Зміст управління розкривається через інтеграцію функцій МОВ. Однак для загального розуміння наголосимо, що ці функції мають вирізняти діяльність МОВ від інших видів діяльності, тобто становити самостійну форму, що характеризується власною метою, завданнями, принципами та методами – становити механізм управління МОВ у сферах НБО України.

На відміну від *процесного підходу*, в рамках якого безпека розглядається як процес, характерною особливістю управління є спрямованість на досягнення конкретного результату. В українській управлінській та правничій культурі зазвичай такі заплановані результати оприлюднюються у текстах відповідних стратегій, що затверджуються указами президента. Однак, як показує практика, ніхто не поніс відповідальності за недосягнення тих чи тих результатів, визначених у текстах конкретних стратегій. Тож погоджуємося із тезою Г. Ситника, який стверджує, що «...безпеку можна розуміти як опосередковану відсутністю небезпеки визначеність існування того чи іншого об'єкта... оскільки безпека ґрунтується на визнанні відсутності не небезпеки взагалі, а певної небезпеки, вона за своїм змістом та спрямованістю завжди конкретна та предметна»[220, с. 21].

Відповідно до положень теорії державного управління, МОВ в Україні поділяються на: ОМС (сільські, селищні, міські, районні, обласні ради та їхні виконавчі органи); МДА, які є органами виконавчої влади на відповідних територіях. Місцеве самоврядування здійснюється безпосередньо ТГ або через ради та їхні виконавчі органи, тоді як МДА утворюються Кабінетом Міністрів України для здійснення виконавчої влади. Відповідно до ст. 2 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» [173], місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність ТГ – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самотійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Воно здійснюється: 1) ТГ сіл, селищ, міст безпосередньо; 2) сільськими, селищними, міськими радами та їхніми виконавчими органами; 3) районними та обласними радами, які представляють спільні інтереси ТГ, сіл, селищ і міст. Це представницькі органи, які діють від імені ТГ і розв'язують питання безпекової політики на місцевому рівні.

Зважаючи на сформовану систему місцевого самоврядування, варто виділити також відповідні рівні управління безпековою політикою на місцях, які і визначають відповідні повноваження:

1) територіальна громада – первинний суб'єкт МС, основний носій його безпекових функцій і повноважень, суб'єкт генерування візії реальності та муніципальної ідентичності;

2) сільська, селищна, міська ради – ОМС, що представляють відповідні ТГ та здійснюють від їх імені та в їхніх інтересах функції і повноваження МС, визначені Конституцією України, цим та іншими законами. Вони представляють ТГ і мають свої виконавчі органи, які виконують їхні рішення;

3) сільський, селищний, міський голова – головна посадова особа ТГ відповідного села (добровільного об'єднання в одну громаду жителів кількох сіл), селища, міста; очолює виконавчий комітет відповідної ради і головує на її засіданнях; діє за принципом розподілу повноважень у порядку і межах, визначених законами;

4) виконавчі органи сільської, селищної, міської ради – виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи, є підконтрольними і підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм безпекових повноважень ОВВ – відповідним органам виконавчої влади. Нововведенням є те що, відповідно до ЗУ «Про військово-цивільні адміністрації» [170], повноваження сільських, селищних, міських голів можуть бути тимчасово покладені на керівника відповідної військово-цивільної адміністрації згідно із положеннями цього закону;

5) районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, – здійснюють в інтересах територіальних громад функції і повноваження МС, визначені Конституцією України та іншими законами, діють за принципом розподілу повноважень. Вони представляють спільні інтереси кількох громад на рівні району чи області;

6) органи самоорганізації населення – представницькі органи, що створюються частиною жителів, які тимчасово або постійно проживають на відповідній території в межах села, селища, міста;

МДА – це місцеві органи виконавчої влади загальної компетенції, що діють у областях, районах, а також у Києві та Севастополі. Голів місцевих державних адміністрацій призначає Президент України за поданням Кабінету Міністрів України.

До повноважень у сфері НБО належать: здійснення виконавчої влади в контексті реалізації державної безпекової політики, входження до системи суб'єктів забезпечення національної безпеки, а також дія за принципами, визначеними в Конституції України та відповідному безпековому законодавстві України. Варто підкреслити, що не раніше ніж через 6 місяців після скасування воєнного стану вступить в силу Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [182], в якому визначені принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної служби в ОМС, що функціонує в інтересах (спільних інтересах) територіальних громад, а також умови та порядок реалізації громадянами України права рівного доступу до служби в цих органах. Зокрема, у пп. 2 п. 1 ст. 12 цього закону чітко вказується, що «під час служби в органах місцевого самоврядування службовець місцевого самоврядування не має права вчиняти дії або бездіяльність, що становлять загрозу для конституційного ладу, територіальної цілісності і національної безпеки, для здоров'я, прав і свобод інших людей, інтересів відповідної територіальної громади» [182].

Також доцільно зважати і на той факт, що Планом відновлення України на період до 2032 року визначено пріоритетні 850 проєктів, що реалізовуватимуться за 15 національними програмами. У зв'язку з цим постає потреба чіткого визначення ролі МОВ і у цій діяльності, адже безпекові функції тісно пов'язані з соціальним інжинірингом і соціальним проєктуванням. Як засвідчує практика, високий рівень життя, соціальна справедливість, залучення громадян України і МОВ до формування та реалізації місцевої політики сприяють значному зниженню індексу колаборантів, оскільки формування правильної і коректної візії реальності та структури власного буття починається, згідно із запропонованою у роботі концепцією інверсійної безпекової політики, на рівні окремих громад. Відтак саме системність і тісна взаємодія, з-поміж іншим, і стратегічна, не лише спрямовують систему МОВ у корисне для усієї держави русло, а й передусім дають можливість розв'язувати назрілі та необхідні в конкретних ТГ питання місцевого значення. Важко заперечити необхідність прямих іноземних інвестицій у відновлення та розвиток України і місцевих громад, водночас цей механізм не запрацює без належної участі і чіткої

відповідальності МОВ, формування механізмів державного та місцевого контролю за спрямуванням інвестицій та формування гарантованого механізму їхнього повернення.

Висновки до розділу 1

Виконання поставлених завдань у розділі 1 дозволило сформулювати низку висновків, а саме:

Визначення ступеня дослідженості проблеми шляхом аналізу вітчизняних і зарубіжних наукових джерел засвідчило, що у переважній більшості наукових праць акцент робиться на необхідності модернізації та розмежуванні повноважень між місцевими й центральними органами виконавчої влади, хоча питання децентралізації науковці продовжують розглядати поза межами критичного аналізу. Відсутність критичного підходу до децентралізації в умовах війни унеможливлює виявлення інституційних ризиків. Це спричиняє стагнацію в розбудові ефективної системи національної безпеки і оборони. Проте, попри реалії повномасштабної збройної агресії РФ, нами не виявлено якісної трансформації наукового дискурсу в бік безпекового сектора.

Більшість праць у галузі публічного управління зосереджена на обґрунтуванні домінантної концепції децентралізації. У таких роботах практично відсутній ґрунтовний аналіз безпекового сектору, причин виникнення колабораціонізму та впливу громадівської ідентичності на реалізацію безпекової політики. Децентралізація в них ототожнюється з усією проблематикою функціонування МОВ, подаючись як вища, завершальна форма демократизації. Наголошено, що процеси державотворення детермінують необхідність синхронізації відновлення та розвитку, централізації та децентралізації. Саме тому ці явища слід розглядати в єдності та боротьбі протилежностей, а не ізольовано.

Більшість авторів прагнуть використовувати бренд «воєнний стан», однак у їхніх працях нами не виявлено жодної специфіки, формування окремих або оригінальних підходів, які відповідають вимогам часу, принципам асиметричності. Більшість

досліджень сфокусовані на взаємодії місцевих органів із правоохоронними органами, утім питання безпеки і оборони, співвідношення повноважень голів МДА і МВА крізь призму безпеки не розглядаються.

Значна кількість робіт присвячена аналізу повноважень ОМВ та їх відмінності від ЦОВВ. При цьому все ще недостатньо досліджень щодо аналізу МОВ як єдиної СМОВ і ОМВ.

Переважають наукові студії юридичного та політичного змісту, окремий пласт становлять праці щодо військових адміністрацій як суб'єктів владних повноважень, утім акцент у них робиться на виявленні чисельних недосконалостей із наступною пропозицією щодо їхнього подолання, інколи без врахування особливостей воєнного стану.

Наголошено на необхідності усвідомлення і розуміння необхідності визначення МОВ як одного із ключових суб'єктів публічного управління у сфері НБО України.

Здійснено аналіз масиву наукових джерел, верифікованих на предмет їхньої актуальності в умовах воєнного стану.

Сформульовано висновок про відсутність в Україні досліджень, присвячених діяльності МОВ у сфері НБО під час війни.

Конкретизовано категорійно-понятійний апарат шляхом формулювання авторських визначень та уточнення змісту основних понять дослідження. Здійснено аналіз родового поняття національної ідентичності та запропоновано авторське визначення громадівської ідентичності. На підставі методів інверсії запропоновано увести до наукового обігу поняття: інверсійна безпекова політика, інверсійна система безпеки.

Удосконалено поняття публічного адміністрування стосовно предмета дослідження. Публічне адміністрування у сфері національної безпеки і оборони є законодавчо регламентованою публічно-владною управлінською діяльністю МОВ, що реалізується через систему МДА, а також ОМС відповідно до реалізації національних інтересів у найважливіших сферах життєдіяльності з метою забезпечення публічного інтересу у сфері національної безпеки і оборони.

Дослідження побудови системи МОВ у сфері національної безпеки і оборони засвідчив, що системно їхня роль у цій сфері все ще не визначена. Не з'ясовано механізми державного управління, а також не встановлено прогностно-індикативних показників ефективності діяльності ЦОВВ в означеній сфері, особливо в конкретних територіальних громадах. Не встановлено гіперзв'язків між МОВ та ЦОВВ у сфері безпеки, а тому питання забезпечення безпеки територіальної громади і територіальної оборони по суті залишаються теоретично не концептуалізованими і комплексно не дослідженими.

Виявлено системні відмінності, які стосуються безпосередньо сфери національної безпеки і оборони України в контексті функціонування інституційної системи в умовах воєнного стану. Визначено повноваження місцевих органів державної влади (ОДА, МДА та РДА) у сфері національної безпеки. Виділено ключові відмінності у повноваженнях у сфері національної безпеки і оборони між ОМС та МДА.

РОЗДІЛ 2. ОРГАНІЗАЦІЙНІ ТА ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ Й ОБОРОНИ УКРАЇНИ

2.1. Стратегії управління розвитком місцевих органів влади у сфері національної безпеки і оборони України

Інституційна архітектура публічної влади в Україні ґрунтується на концепції функціонального дуалізму, що потребує збалансованої взаємодії МДА та ОМС. Проте умови повномасштабної агресії виявили критичний розрив між практичними викликами та наявною теоретико-методологічною базою. Дефіцит фундаментальних наукових розвідок у цій сфері призвів до нормативної невизначеності правосуб'єктності місцевих владних інституцій, залишивши поза межами правового регулювання їхній реальний функціонал та повноваження у системі забезпечення національної безпеки й оборони.

Детермінуючим фактором, що обмежує реалізацію ресурсного та управлінського потенціалу МОВ, виступає фрагментарність науково-теоретичного супроводу безпекової проблематики. Такий стан наукової розробки зумовлює дефіцит прикладних рекомендацій, що унеможливлює подальшу нормативну легітимацію повноважень цих суб'єктів та стримує інституційне зміцнення їхньої правосуб'єктності в системі державного управління

Низка науковців у сфері публічного управління здійснили свої дослідження в цьому напрямі: М. Білинська, Ю. Барадчов, Ю. Ковбасюк, І. Лопушинський, Н. Нижник, О. Петрось, А. Савков, Т. Сивак, Г. Ситник, Ю. Сурмін, В. Трощинський та ін. У них різним чином аналізувалися взаємозв'язки компетенцією різних органів ЦОВВ та напрямками безпекової політики. Чільне місце також посідають дослідження, в яких формулюються причини причин недостатньої ефективності МОВ і ОМС. У цьому сегменті доцільно виокремити роботи таких науковців-правників: В. Авер'янов, О. Батанов, К. Ващенко, І. Голосніченко, І. Грицяк,

В. Кампо, А. Коваленко, В. Ліпкан, І. Пастух, В. Сіренко, О. Скрипнюк, В. Фатхутдінов.

Науковий аналіз стратегії управління розвитком МОВ в умовах трансформації глобальної безпекової конфігурації та необхідності переформатування державної політики безпеки має фрагментарний характер. Відсутність системних досліджень щодо адаптації цих інституцій до сучасних реалій перешкоджає визначенню їхнього функціонального місця в оновленій структурі державного управління.

Цікаво, що фактично, відповідно до абзацу 2 п. 2 ст. 12 Закону України «Про національну безпеку України», МДА не входять до чітко визначеного переліку суб'єктів забезпечення національної безпеки. Адже в зазначеному абзаці вказується: «Інші державні органи та органи місцевого самоврядування здійснюють свої функції із забезпечення національної безпеки у взаємодії з органами, які входять до складу сектору безпеки і оборони». Інтерпретація чинної нормативної бази свідчить про відсутність у МОВ статусу повноправного суб'єкта забезпечення національної безпеки й оборони. Ця колізія зумовлена їхньою виключеністю з імперативного переліку структурних компонентів «сектору безпеки і оборони», що детермінує правову невизначеність функціональної ролі цих інституцій у загальнодержавній безпековій системі.

Зважаючи на п. 1 ст. 12 згаданого вище закону, доцільно визначити чотири складові сектору безпеки і оборони України: сили безпеки; сили оборони; оборонно-промисловий комплекс; громадяни та громадські об'єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки.

У межах теорії управління категорію «повноваження» визначають як детерміновану нормативно-правовими актами сукупність прав та обов'язків суб'єктів публічного управління. Цей правовий конструкт закріплює юридичну спроможність державних інституцій, громадських об'єднань та посадових осіб реалізовувати покладені на них функції у встановленому законодавством порядку. У контексті реалізації безпекових функцій МОВ цей процес характеризується динамічною трансформацією обсягу та змісту їхньої правосуб'єктності. Переформатування повноважень відбувається шляхом розширення дискреційних прав у сфері ТРО,

цивільного захисту та мобілізаційної підготовки. Така адаптація вимагає подолання існуючого розриву між новими функціональними завданнями та застарілою нормативною базою задля забезпечення інституційної стійкості їхньої діяльності.

Органічна сукупність юридично встановлених функцій та повноважень ОПВ, які визначають його місце в системі держави, описується поняттям «компетенція» [266, с. 492]. Цей термін вміщує в себе: 1) права та обов'язки (повноваження), а також 2) функції суб'єкта публічного управління. Враховуючи, що правовий статус та обсяг компетенції структурних елементів сектору безпеки і оборони встановлюються виключно на законодавчому рівні, ідентифікація місця МОВ у цій ієрархічній системі є методологічно ускладненою. Необхідно зазначити, що виключивши ці органи з переліку безпосередніх суб'єктів забезпечення національної безпеки та не інтегрувавши їх до складу сектору безпеки і оборони, законодавець фактично заблокував можливість визначення їхнього функціонального змісту та обсягу повноважень. Така нормативна ізоляція створює, на нашу думку, інституційний вакуум, який унеможливорює чітку детермінацію ролі місцевих ланок управління у безпековій архітектурі держави.

Ефективність державної політики фундаментально детермінована архітектурою взаємодії всієї сукупності суб'єктів, що охоплює широке коло учасників управлінських відносин. Взаємодія розглядається як специфічна форма інституційного зв'язку та кореляції суб'єктів, за якої максимізується спроможність до досягнення спільних стратегічних цілей. Такий формат відносин виступає базовою умовою забезпечення функціональної цілісності та синергії всієї системи публічного управління, що уможливлює її сталий розвиток у межах їхньої координації. У згаданому контексті доцільно виділити кілька ключових моделей координації, що забезпечують системну взаємодію між центральними та МОВ:

1) ієрархічно-вертикальна модель: базується на принципах централізації та жорсткої субординації, де МДА виступають ретрансляторами державної політики, забезпечуючи їхню підзвітність центру;

2) горизонтально-мережева модель: орієнтована на паритетне співробітництво між суб'єктами, де ОМС володіють високим ступенем автономії, а взаємодія відбувається через консультативно-дорадчі механізми;

3) колаборативна (змішана) модель: передбачає синергію ресурсів обох рівнів управління для реалізації спільних безпекових та інфраструктурних проєктів, що мінімізує конфліктний потенціал у межах їхньої компетенції;

4) адаптивно-кризова модель: активізується в умовах воєнного стану, трансформуючи повноваження суб'єктів у бік ВА задля забезпечення оперативної керованості територіями.

Зокрема А. Полянський виділяє такі риси взаємодії: 1) завжди певна спільність суб'єктів, вона виникає між двома та більше елементами якоїсь реальності; 2) обумовлює спільну діяльність відповідних суб'єктів, тобто характеризує для них загальний напрямок руху, що спрямований на досягнення певно визначеної мети; 3) завжди має добровільний характер, відрізняється повною незалежністю суб'єктів, які беруть участь у взаємодії; 4) має організаційне підґрунтя, оскільки спільність та узгодженість дій суб'єктів потребує здійснення відповідних заходів щодо забезпечення цих дій і особистого контролю кожним суб'єктом процесу за їх реалізацією; 5) основна увага приділяється не примусу до співпраці, а об'єднанню зусиль кожного суб'єкта для ефективного і швидкого досягнення конкретно визначеної мети [163, с. 40 – 41].

Проведений аналіз свідчить, що на державному рівні ухвалено чимало актів стратегічної правотворчості, виділяється масив безпекового законодавства, розробляються засади стратегічного управління [137] та стратегічної взаємодії [207]. Утім виявлено, що під час війни не відбулося концептуальних змін у його векторі [267], змісту, а відтак фактично законодавець підтвердив відсутність необхідності його удосконалення. На думку законодавця, із безпековим законодавством – все гаразд, а ухвалені численні Стратегії напередодні війни в повному обсязі «виконали своє завдання». Так само і стосовно стратегічних комунікацій, які так і не стали напрямом державної політики, а здебільшого трактуються винятково в рамках комунікаційної політики [213; 131; 132; 98; 31]. Безумовно, зазначена позиція має

дискусійний характер, а її обґрунтованість не знаходить емпіричного підтвердження у сучасній управлінській практиці. Попередній аналіз інституційних форм взаємодії вказує на збереження суттєвих теоретико-методологічних лакун щодо стратегії розвитку МОВ. Зокрема, поза межами чіткого правового регулювання залишаються питання детермінації їхньої специфічної ролі та встановлення меж відповідальності у загальній системі забезпечення національної безпеки.

Об'єкт дослідження може бути детермінований як дефіцит організаційно-функціональних рівнів інституціоналізації діяльності МОВ в системі публічного управління, зокрема у її безпековому сегменті. Аналіз профільного законодавства засвідчує відсутність нормативної легітимації цих органів як безпосередніх суб'єктів забезпечення національної безпеки. Реалізація безпекової політики, будучи складним системним видом діяльності, висуває жорсткі вимоги до її структурно-суб'єктних характеристик. Проте огляд наукових джерел свідчить про брак адекватних сучасним реаліям підходів до формування суб'єктного складу національної безпекової архітектури, що підкреслює актуальність розробки нових теоретичних засад їхньої участі у цьому процесі.

Початковий етап повномасштабного вторгнення у лютому 2022 року експонував інституційну неспроможність та неможливість операціоналізації положень Стратегії національної безпеки й профільного Закону України «Про національну безпеку України». Зазначені нормативні акти не забезпечили превенції та адекватного реагування на екзистенційні загрози. Унаслідок функціональної пасивності ЦОДВ та їхніх попередніх управлінських рішень, що спричинили деградацію оборонного потенціалу, МОВ опинилися в умовах правової невизначеності. Це спровокувало кризу розмежування повноважень, де прийняття критичних рішень залежало переважно від суб'єктивних чинників, а не від чітко регламентованих протоколів їхньої діяльності. Також можна відстежити загальний вектор досліджень, в яких тиражувалася одна й та сама помилкова теза про те, що «..внутрішні загрози та виклики становлять сьогодні найбільшу небезпеку для подальшого розвитку країни. Вони загрожують національним інтересам і мають тенденцію до подальшого

зростання» [9, с. 122]. Така позиція була викладена і в інших чисельних дослідженнях [56].

Екзогенні виклики у формі інфільтрації сепаратизму з боку Угорщини та подальша агресія РФ стали реальними детермінантами дестабілізації національної безпеки. Попри очевидність цих загроз, переважна більшість наукових розвідок уникала їхнього системного аналізу та ідентифікації Росії як стратегічного противника. Інституційна короткозорість, політична кон'юнктура та наявність суттєвого деструктивного потенціалу в ОДВ та науково-освітньому середовищі унеможливили формування чіткої академічної позиції. Це заблокувало здійснення якісного стратегічного прогнозування та завадило розробці сценаріїв протидії актуалізованим зовнішнім загрозам у межах їхньої наукової верифікації.

На думку О. Батанова, МДА, вирішуючи місцеві питання державного значення, виступають своєрідними агентами держави на місцевому рівні та є підзвітними органам виконавчої влади вищого рівня [21]. Діяльність, на думку О. Батанова, цієї «агентури» знайшла свій конкретний прояв у тому, що одні МОВ одразу стали колаборантами та прийняли владу окупантів, почали переслідування проукраїнських громадян, зрадивши державі, вчинивши низку злочинів проти основ національної безпеки та інших кримінальних та інших правопорушень; а представники інших – самотужки зорганізувалися і почали реалізовувати положення прямої дії Конституції України, де безпека людини визнана найвищою соціальною цінністю.

Теоретичні дискусії про: територіальний устрій держави [5; 153; 89], систему територіальної організації влади [42], децентралізацію влади і компетенційні та делеговані конфлікти [14], політичні тенденції [227, с. 144] зумовили дестабілізацію вертикалі державної влади. Це призвело до хаотизації управлінських процесів та критичної вразливості владних інституцій у кризові періоди. Відсутність цілісних стратегічних комунікацій та дезінтеграція територіальних громад спричинили фрагментацію суспільного простору, що супроводжувалося руйнуванням системних зв'язків із національною ідентичністю в межах їхнього соціально-політичного буття. Причому інституційна невизначеність функцій та повноважень МОВ та ОМС створює перешкоди для подальшої кваліфікації діяльності посадових осіб. Априорна

розмитість їхньої правосуб'єктності унеможливило притягнення винних до відповідальності за порушення Конституції та законів України, що спричинили дестабілізацію територіальної цілісності. Таким чином, формуються передумови для нівелювання засадничого принципу невідворотності покарання за вчинення суспільно небезпечних діянь у межах їхньої службової діяльності.

Зокрема, О. Батанов зазначає, що «держава лише санкціонує муніципальні функції і повноваження, пов'язані з регулюванням питань місцевого життя» [25, с. 57]. О. Остапенко, продовжуючи ці думки, стверджує: «територіальна громада як первинний системоутворюючий елемент місцевого самоврядування насамперед є «природною» корпоративною одиницею, автономність якої виходить із суверенітету народу.. держава за допомогою правових засобів здійснює лише впорядковану самоврядну активність місцевого населення, не встановлюючи її» [152, с. 97].

Визначення оптимального балансу та нормативне регулювання повноважень стали критичним викликом для діяльності, що фактично нівелювало спроможність МОВ до оперативного та ефективного організування відсічі збройній агресії. Вважаємо, що концепція децентралізації виявилася неадаптованою до формування дієвої моделі забезпечення національної безпеки, зокрема в аспекті мілітарної протидії, що зумовило інституційну вразливість системи в межах їхньої відповідальності на локальному рівні.

Унаслідок цього, при дослідженні розмежування компетенцій автори переважно зосереджуються на формально закріплених у нормативних актах, функціях, ігноруючи аналіз реального безпекового середовища та специфіку управлінських процесів на місцях. Зокрема, О. Бабич влучно відзначає, що «розподіл повноважень між ОМС та МОВВ відбувався без достатньої послідовності та необхідного взаємоузгодження законодавчих актів, прийнятих у різні часи та з різних питань організації місцевого самоврядування і виконавчої влади на місцях» [12, с. 111].

Ю. Буглак розглянув та типологізував лише проблеми розмежування повноважень між ОВВ і ОМС та виділив їх в 4 блоки: 1) концептуальні проблеми розмежування повноважень між окремими ОВВ і ОМС; 2) адміністративно-правові проблеми розмежування повноважень між окремими ОВВ і ОМС; 3) проблеми

інституціонального характеру; 4) проблеми матеріального та фінансового характеру [37, с. 74]. Дослідник обмежився репродукцією загальновідомих проблем у суб'єктивній інтерпретації, не запропонувавши авторської стратегії їхнього вирішення.

Саме тому, правники, продовжуючи масштабувати методологічно деконструктивний підхід і надалі не зможуть розмежувати ці повноваження, закликаючи лише до «законодавчого врегулювання даних проблем», розробляючи численні концепції [184], які апіорі в тому ж законодавстві є невизначеними.

Насправді, визначальну роль відіграли саме МОВ, які, керуючись державними інтересами щодо збереження конституційного ладу та територіальної цілісності, реалізували наявний управлінський ресурс для протидії повномасштабній агресії. Попри нормативну невизначеність, через суб'єктивну волюову складову та використання власного функціонального потенціалу, цим суб'єктам вдалося забезпечити стійкість управління на місцях і в межах компетенції зупинити просування окупаційних військ.

Як ілюстрацію успішної реалізації повноважень у критичних умовах, доцільно навести кейси оперативної мобілізації комунальних ресурсів для зведення фортифікаційних споруд та створення ешелонованої оборони навколо логістичних вузлів. Зокрема, у низці прифронтових областей МОВ, за відсутності чітких директив із центру, самостійно забезпечили логістику та розгортання підрозділів територіальної оборони, організувавши їхнє постачання та зв'язок. Ще одним вагомим прикладом є координація місцевих адміністрацій із бізнесом для швидкого перепрофілювання інфраструктурних об'єктів під потреби цивільного захисту та медичної допомоги, що дозволило мінімізувати каскадні ефекти від руйнувань у межах їхньої відповідальності. Так, окремі автори аналізуючи еволюцію уявлень про національну безпеку чітко вказують на такий компонент трансформації суспільної свідомості як захист фізичних територій, як наслідок цивілізаційних здобутків [49, с. 612].

Хоча наголосимо і на тому, що окремі науковці не включають МОВ, зокрема ОМС до системи суб'єктів ЗНБ [145]. Через нормативну розмитість законодавчих приписів та відсутність чіткої ідентифікації суб'єктів формування і реалізації

безпекової політики на локальному рівні, відбулася деградація системного потенціалу державного управління. Це спричинило інституційний дисбаланс у структурі влади, за якого замість скоординованого функціонування механізмів безпеки превалювали хаотичні, ситуативні прояви героїзму, що не мали системного характеру в межах їхньої практичної реалізації.

Питання корегування алгоритмів військового управління та трансформації системи публічного управління загалом є предметом ширшої дискусії, що виходить за межі цього дослідження. Проте аналіз конкретних ситуацій із застосуванням методу кейс-стаді дозволяє констатувати відсутність цілісної стратегії розвитку МОВ. Зокрема, виявлено брак механізмів інтеграції їхніх повноважень у процес реалізації безпекової політики та формального включення цих інституцій до переліку суб'єктів забезпечення національної безпеки й оборони.

На основі проведеного аналізу доцільно сформулювати концептуальні засади стратегії розвитку МОВ, що базуються на таких фундаментальних принципах:

- нормативна легітимація: перехід від фрагментарної участі до офіційного закріплення МОВ як повноцінних суб'єктів забезпечення національної безпеки у профільному законодавстві;
- функціональна інтеграція: розробка чітких протоколів взаємодії між військовим командуванням, центральними органами та місцевим самоврядуванням задля синергії їхніх зусиль у межах системи всеохопної оборони;
- ресурсна автономність: формування механізмів фінансового та матеріально-технічного забезпечення безпекових повноважень громад, що дозволить мінімізувати хаотичність рішень через сталість їхньої ресурсної бази;
- інституційна адаптивність: запровадження моделей гнучкого управління, які дозволяють автоматично масштабувати безпекові функції органів влади залежно від рівня актуалізації загроз у межах їхньої територіальної юрисдикції.

Чималу роль у цьому відіграло нівелювання значення змісту поняття «стратегія», які в чинному законодавстві репрезентуються крізь різні змісти:

1) стратегія смарт-спеціалізації – означає національні чи регіональні інноваційні стратегії, що визначають пріоритети для формування конкурентних переваг шляхом

розвитку та узгодження власних сильних сторін у галузі дослідження та інновацій відповідно до потреб бізнесу з метою реагування на нові можливості та ринкові зміни в узгоджений спосіб, водночас уникаючи дублювання та фрагментації зусиль; стратегія смарт-спеціалізації може набувати форми національних або регіональних рамок стратегічної політики дослідження та інновацій або може бути включена до них [191];

2) стратегія просторового розвитку території – складова містобудівної документації, що містить концептуальні рішення щодо напрямів розвитку території (функціонального призначення певних зон території, розвитку вулично-дорожньої мережі, об'єктів інженерної інфраструктури, в тому числі систем розподілу, збереження культурної спадщини та природно-заповідного фонду, екологічних, соціальних та економічних вимог щодо розвитку території) та індикатори розвитку території, розробляється у вигляді набору геопросторових даних або графічних та текстових матеріалів;

3) стратегія нейтралізації – стратегія контролю викидів, яка знижує дієвість засобів контролю викидів в умовах середовища або роботи двигуна, які трапляються або під час штатної експлуатації транспортного засобу, або поза процедурами випробування для затвердження типу;

4) Стратегія національної безпеки України – узгоджена за метою, завданнями, умовами і засобами довгострокова комплексна програма практичних дій щодо забезпечення захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз. Ця Стратегія є основою для комплексного планування діяльності ОДВ у сфері оборони і національної безпеки [176]; Втратив чинність на підставі закону України про національну безпеку [174]. Згідно з цим законом, Стратегія національної безпеки України – документ, що визначає актуальні загрози національній безпеці України та відповідні цілі, завдання, механізми захисту національних інтересів України та є основою для планування і реалізації державної політики у сфері національної безпеки. Стратегія національної безпеки є основним документом довгострокового планування, яким визначаються основні напрями державної політики у сфері національної безпеки (п. 1 ст. 26) – перша редакція.

Нормативна дефініція поняття «стратегія» трактується одночасно як довгострокова комплексна програма практичних дій, інструментальний складник програмної документації, а також сукупність цілепокладань, що визначають стратегічні пріоритети розвитку. Така багатоаспектність легального визначення свідчить про відсутність уніфікованого підходу до розуміння стратегії в системі публічного управління, що ускладнює процес їхньої практичної імплементації та координації зусиль суб'єктів владних повноважень.

Нами запропоновано визначення поняття стратегії розвитку МОВ моделі якісної трансформації інституційної спроможності та довгострокового сталого розвитку їхньої функціональної структури, що визначає цільові орієнтири, механізми та етапи їхньої інтеграції у систему забезпечення національної безпеки для ефективної реалізації безпекових та управлінських прерогатив у межах реалізації стратегічного курсу держави на засадах стратегічної взаємодії та чітко визначеної компетенції. Ця стратегія являє собою динамічний процес узгодження стратегічної взаємодії суб'єктів публічного управління, спрямований на здобуття необхідної конфігурації повноважень та ресурсів в контексті реалізації стратегічної політики держави для забезпечення національної безпеки у межах їхньої відповідальності згідно з чітко визначеною законодавчо компетенцією. У теоретичному плані також відсутня єдність розуміння цього терміну, який трактують і як напрям політичного керівництва, що визначає головний напрям дій [41, с. 1399]; і модель певних рішень, дій, довгострокових планів і водночас мистецтво мати необхідних фахівців та активи з метою досягнення бажаних результатів [245, с. 41]; певна цілеспрямована управлінська діяльність з реалізації намічених стратегічних (довгострокових) цілей, які сприяють якісним та кількісним змінам інфраструктурного ландшафту [115, с. 188].

Така термінологічна багатозначність та багатоаспектність у дефініції зазначеного поняття на законодавчому, теоретичному та праксеологічному рівнях детермінує суттєву дестабілізацію системи публічного управління. Це спричиняє інституційний дисбаланс у процесах формування фундаменту державної політики національної безпеки на локальному рівні, а також ускладнює превентивне визначення

інструментарію, форм та методів діяльності МОВ у межах їхньої відповідальності у цій сфері [201]. Зрозуміло, що фундаментальні принципи такої діяльності потребують нормативної фіксації у стратегічних документах відповідного ієрархічного рівня. Зокрема, йдеться про їхню імплементацію у положення Стратегії національної безпеки України або розробку автономної Стратегії діяльності місцевих органів влади у сфері національної безпеки. Такий підхід, на нашу думку, забезпечить проактивний характер управлінських рішень та дозволить чітко регламентувати функціональний базис суб'єктів публічного управління на місцях у межах їхньої стратегічної взаємодії. Відтак постає практична потреба у визначенні рівнів публічного управління у сфері реалізації державної політики національної безпеки і оборони України [205].

Екстраполюючи концептуальні засади теорії публічного управління у сфері стратегічних комунікацій, обґрунтованої Т. Сивак [214; 213; 215; 216], ієрархічну структуру реалізації державної безпекової політики доцільно структурувати за такими організаційно-функціональними рівнями [217, с. 163-165]: стратегічним, загальнодержавним, відомчо-територіальним, місцевим та технологічним. Системна імплементація зазначених рівнів передбачає детермінацію відповідного функціонального змісту, що забезпечує узгодженість горизонтальних та вертикальних векторів взаємодії суб'єктів у межах їхньої проактивної діяльності (Додаток Б).

2.2. Стан реалізації функцій місцевих органів влади у сфері національної безпеки і оборони України

В умовах повномасштабної ЗАРФ проти України спостерігається інтенсифікація деструктивного впливу на архітектуру публічного управління загалом та на її структурні компоненти зокрема. Особливої гостроти цей процес набуває в межах функціонування системи МОВ, що детермінує необхідність адаптації їхньої правосуб'єктності та посилення інституційної спроможності як суб'єктів, що першими стикаються із загрозами державному суверенітету. Процес трансформації МОВ у військові адміністрації постає як проактивний інструмент адаптації системи публічного управління до екстремальних безпекових умов. Така інституційна

перебудова забезпечує концентрацію владних повноважень задля оперативного прийняття рішень, спрямованих на відсіч агресії та підтримання життєдіяльності територій. У межах їхнього функціонування відбувається тимчасове переформатування класичної моделі врядування у вертикально інтегровану структуру, що дозволяє максимізувати ефективність використання ресурсів у межах їхньої відповідальності за стан державної безпеки.

Масштабний характер ЗАРФ, дестабілізація інституційної архітектури внаслідок застосування конвенційних та гібридних інструментів впливу експонувала обмежену ефективність існуючих механізмів державного управління. Такий стан функціональної вразливості суб'єктів владних повноважень детермінує потребу в проактивному перегляді їхнього інструментарію та актуалізує завдання щодо посилення адаптивності системи до складних безпекових викликів у межах їхньої відповідальності та векторів функціональності системи ЗНБ, зокрема СМОВ, передусім стосовно чіткого диференціювання її функцій. Адже за умови невизначеності суб'єктом національної безпеки МОВ важко говорити про виконання ними певних функцій при реалізації безпекової політики.

Незважаючи на значну увагу до функціонування системи забезпечення національної безпеки як цілісного інституційного утворення, зокрема до Збройних Сил України (далі – ЗСУ) як провідного суб'єкта воєнної безпеки в умовах збройної агресії, поза межами наукового аналізу залишається проблематика чіткої детермінації та розмежування безпекових та оборонних функцій між різними елементами безпекової архітектури та суб'єктами місцевого рівня. Ми вважаємо, що це перешкоджає формуванню проактивних моделей взаємодії, де суб'єкти місцевого управління мали б чітко окреслену роль у загальній системі відсічі загрозам у межах їхньої компетенції. Адже в законодавстві відбулося лише позначення суб'єктів на сили безпеки і сили оборони, утім прозорого функціонального розрізнення із закріпленням чітких завдань для кожного відповідного суб'єкта та підсистеми зроблено не було.

Наголошено, що у межах теорії публічного управління досі не сформовано консолідованої теоретико-методологічної бази, що унеможливило б уніфіковану

детермінацію функцій, завдань та ролі МОВ в загальній архітектурі національної безпеки. Відсутність цілісного системного підходу зумовлює пролонгацію нормативної невизначеності та перешкоджає проактивній інтеграції цих суб'єктів у безпековий контур держави, залишаючи їхній функціональний потенціал поза межами чіткого стратегічного нормативного регулювання. Так само і при розгляді стратегії управління діяльністю МОВ у сфері НБО встановлено відсутність чіткості та прозорості щодо функцій ЦОВВ та МОВ, що, фактично та апіорі призвело до конфліктів між МДА та ВЦА, а по факту до суттєвого зниження ефективності публічного управління в аналізованій сфері.

Відтак постає об'єктивна потреба у комплексному теоретичному дослідженні проблематики, пов'язаної з детермінацією функцій МОВ, їхньою типологією та проактивним впровадженням у практику забезпечення національної безпеки. Пропонований підхід уможливить сформулювати методологічне підґрунтя для легітимації функціонального базису в межах стратегічного курсу держави. Наступним етапом буде поділ функцій системи на їх складові елементи підсистеми у сфері НБО України, визначені нами в першому розділі: 1) функції органів місцевого самоврядування; 2) функцій місцевих державних адміністрацій [206].

Пріоритетним вектором державної політики є імплементація такої моделі МОВ, функціональний потенціал якої уможливить зміцнення інституційної резистентності та підвищення адаптивності до нових, зокрема гібридних, викликів. Застосування такої моделі в межах проактивного підходу сприятиме формуванню стратегічної суб'єктності регіональних управлінських еліт та готовності суб'єктів місцевого управління до повноцінної участі не лише у впровадженні безпекових заходів на місцях, а й у безпосередньому проєктуванні державної безпекової політики на загальнодержавному рівні. Для практичного втілення цієї моделі доцільно запропонувати механізми інституційної інтеграції регіональних еліт у процеси стратегічного планування. Це уможливить перехід від директивного управління до інклюзивного безпекового партнерства. У межах проактивного підходу до формування державної політики це може бути реалізовано через такі інструменти:

- горизонтальна координація через Конгрес місцевих та регіональних влад при

Президентові України: використання цієї платформи для трансляції безпекових ініціатив з місць безпосередньо до суб'єктів формування державної політики, що забезпечує зворотний зв'язок та гнучкість системи;

- делегування регіональних експертних пропозицій до Стратегічного оборонного бюлетеня: запровадження процедури обов'язкового врахування інфраструктурних та ресурсних можливостей конкретних територій при плануванні оборонних спроможностей, що підвищує реалістичність їхньої реалізації;

- спільна розробка регіональних планів цивільного захисту як складових частин Національного плану контрзаходів: це забезпечує цілісність безпекового контуру та ландшафту держави та підвищує рівень відповідальності місцевих суб'єктів за їхній внесок у загальнодержавну безпеку;

- субнаціональне представництво в консультативно-дорадчих органах при РНБО: створення постійних робочих груп із залученням керівників МОВ для верифікації стратегічних рішень крізь призму їхнього територіального впливу та специфіки.

Зазначена діяльність уможлиблює паралельну реалізацію низки стратегічно важливих завдань, що охоплюють концептуальне визначення національної ідеї та формування єдиного стратегічного наративу. Особливої ваги набуває підвищення рівня медіаграмотності, а також розвиток інформаційної та безпекової культури громад. Важливою складовою їхньої реалізації є посилення патріотичного виховання в контексті інституційного ствердження засад національної ідентичності як фундаменту протидії ідеологічним загрозам.

Як свідчить аналіз, функціонування МОВ було предметом наукових досліджень в роботах: О. Лазора, В. Бутова, Т. Безверхнюк, З. Герасимчук, Л. Зайцевої, К. Зубкова, В. Керецмана, Ф. Кожуріна, А. Круглашова, В. Ліпкана, Н. Медведєвої, О. Оболенського, А. Ремхельда, С. Романюка, О. Топчієва, Т. Сивак та інших. Водночас проблематика диференціації визначення функцій МОВ у сфері НБО під час ЗАРФ мала обмежене висвітлення. Тож питання визначення функцій МОВ у сфері національної безпеки і оборони є важливим як з теоретичної, так і з практичної позиції. Такий підхід формує достатні умови для чіткої ідентифікації проблемних аспектів управлінського процесу та обґрунтування прикладних рекомендацій щодо побудови

ефективної СМОВ в Україні. Використання цієї методології забезпечує проактивний характер розроблених пропозицій та підвищує рівень їхньої обґрунтованості у межах реформування безпекового сектору. Реалізація зазначеної мети уможливить не лише ефективне функціонування системи національної безпеки України, а й сприятиме її зміцненню як фундаментальної засади для здобуття перемоги та стратегічного виграшу у війні проти РФ. Такий підхід забезпечує перехід до проактивної моделі управління, де консолідація зусиль усіх суб'єктів стає вирішальним чинником у межах їхньої участі у відсічі збройній агресії та відновленні територіальної цілісності держави.

СМОВ поряд із безпековими заходами, реалізує комплекс інформаційних та цифрових інструментів, спрямованих на проактивне управління сприйняттям та поведінкою цільових аудиторій задля захисту національних інтересів. На місцевому рівні цей компонент набуває стратегічного значення, оскільки регіональні медіаресурси справляють детермінуючий вплив на суспільні настрої та формують таке комунікативне середовище, яке уможливлює стале функціонування СЗНБ. Ефективне використання потенціалу місцевих медіа дозволяє запобігати деструктивним інформаційним впливам та консолідувати громаду в межах їхньої участі у безпекових процесах.

СМОВ, реалізуючи власну компетенцію у сфері публічного управління, може бути визначена як узгоджена за цілями та стратегічними пріоритетами діяльність МОВ у сфері національної безпеки. Така діяльність базується на засадах системної та стратегічної взаємодії, що уможливлює консолідацію управлінського потенціалу для проактивного реагування на безпекові виклики у межах їхньої відповідальності. Зазначена діяльність охоплює мету, функції, завдання, а також систему керівних ідей, принципів і методів, що реалізуються через комплекс заходів у межах нормативно закріплених повноважень. СМОВ постає як цілісний механізм публічного управління та правового регулювання у безпековій сфері, що уможливлює не лише формування та реалізацію стратегій, концепцій, державних і цільових програм на місцевому рівні, а й забезпечення дієвого громадського контролю за їхнім виконанням.

Традиційно, в умовах мирного часу на МОВ, згідно з нормативно-правовою базою, покладалася реалізація переважно економічних та фінансово-господарських функцій, спрямованих на життєзабезпечення територій. Проте ЗАРФ спричинила кардинальну ревізію підходів до ролі цих інституцій, ініціювавши їхнє безпосереднє та інтенсивне залучення до безпекових процесів і оборонних заходів. Така трансформація функціонального призначення уможливила не лише консолідацію місцевого населення навколо ідеї національного спротиву, а й створила превентивні умови для суттєвої мінімізації колабораційних проявів на місцях. Зрештою, активна безпекова суб'єктність цих МОВ послугувала фундаментальним чинником зміцнення суспільної довіри громадян як до них, так і до державних інституцій загалом, підтвердивши їхню інституційну спроможність діяти в екстремальних умовах воєнного стану.

У цьому контексті адаптація функціональної структури МОВ до сучасних реалій є критичною для перемоги України, оскільки лише системні та скоординовані державно-владні впливи здатні забезпечити стратегічний результат і стратегічну поразку РФ. Політична стабільність, управління на засадах національних інтересів, економічний розвиток та інфраструктурне відновлення становлять актуальні вектори діяльності МОВ, кожен із яких інтегрує низку специфічних функцій, а їхня цілкова реалізація формує їхній функціональний базис у сфері НБО України.

Для детермінації функцій системи МОВ у сфері національної безпеки і оборони необхідним є застосування комплексного методологічного підходу, що уможливить поступове та системне розкриття їхнього змісту через призму проактивного підходу. Серед таких найважливішими є:

– системний підхід – уможливило інтерпретацію СМОВ як цілісної структури, сформованої ієрархічно та функціонально пов'язаними суб'єктами, що об'єднані спільністю стратегічних цілей. У межах проактивного управління цей підхід дозволяє розглядати їхню діяльність у динамічній взаємодії як усередині системи, так і з іншими компонентами сектору національної безпеки і оборони в умовах мінливого безпекового середовища;

– синергетичний підхід – в його рамках СМОВ розглядається як складна нелінійна система, що функціонує в умовах високої динамічності та невизначеності. Застосування такої методології уможливорює обґрунтування кумулятивного ефекту від інтеграції організаційних та самоорганізаційних структур у межах системи забезпечення національної безпеки і оборони. Ключовим у цьому контексті є управління ентропією, тобто мірою хаотизації та деструкції управлінських процесів, яка стрімко зростає під впливом зовнішньої агресії. Синергетична взаємодія суб'єктів спрямована на подолання цього хаосу шляхом переходу системи до нового рівня впорядкованості через механізми самоорганізації. Важливим поняттям виступає фрактальність побудови системи: безпекові функції та алгоритми дій на рівні окремої громади є самоподібними (фрактальними) щодо загальнодержавних стратегій, що забезпечує цілісність безпекового контуру та стійкість ландшафту, де кожен локальний елемент репродукує стійкість усієї системи, максимізуючи результат їхньої координації та створюючи синергетичні ефекти, що нівелюють деструктивні енергетичні імпульси ззовні. У межах синергетичної парадигми ідентифікація точок біфуркації, тобто критичних моментів нестійкості системи, де незначний вплив може радикально змінити траєкторію її розвитку, стає передумовою проактивного управління. В умовах зростання ентропії, спричиненої ЗАРФ, МОВ опиняються в епіцентрі управлінського хаосу, де традиційні ієрархічні методи втрачають дієвість. Проактивне втручання суб'єктів у цих критичних точках уможливорює перехід системи до вищого рівня впорядкованості. Це реалізується через розгортання фрактальних структур самооборони та цивільного захисту, які копіюють державні алгоритми безпеки на локальному рівні, забезпечуючи життєздатність цілого через стійкість кожної частини. Таким чином, здатність МОВ влади до швидкої самоорганізації у фазі біфуркації дозволяє перетворити деструктивну енергію кризи (хаос) на синергетичний ефект консолідації, що є вирішальним для збереження керованості у сфері національної безпеки і оборони;

– контент-аналіз та івент-аналіз – формують умови для точної оцінки параметрів функціонування СМОВ, дають можливість оцінити зміст і вплив стратегічних наративів, а також реакцію регіональних аудиторій на них;

– діалектичний метод – формує умови для глибокого розуміння органічних взаємозв'язків та причинно-наслідкових детермінант, що виникають між функціями МОВ та діяльністю інших суб'єктів ЗНБ. У межах проактивного підходу цей метод дозволяє аналізувати процес реалізації державної безпекової політики як постійний розвиток, де внутрішні суперечності та динамічні зміни середовища спонукають до трансформації функціонального змісту діяльності МОВ;

– праксеологічний підхід – пропонує методологію для формування сталих умов і забезпечення ефективної та результативної управлінської діяльності, орієнтованої на досягнення конкретних цілей і потреб територіальної громади. Адже саме результативність та ефективність цілеспрямованих дій на місцевому рівні виступає на перший рівень. Для МОВ цей підхід увиразнюється через такі складники: 1) орієнтація на дію та результат: акцент робиться не на абстрактних управлінських процедурах, а на конкретних та результативних діях, спрямованих на досягнення цілей національної безпеки і оборони, визначених громадою (адже одна річ: ухвалити заклик до громадян дотримуватись законодавства, а інша – створити громадянам умови для відсічі ЗАРФ); 2) раціональність та цілеспрямованість: дії відповідних суб'єктів управління мають бути цілеспрямованими, тобто відповідати засадам внутрішньої та зовнішньої політики, цілям національної безпеки і оборони; 3) врахування чинників невизначеності: в рамках праксеологічного підходу визнається наявність невизначеності та ризиків, що вимагає від МОВ гнучкості та адаптивності до змін в середовищі управління. Таким чином, праксеологічний підхід забезпечує МОВ інструментарієм для побудови адаптивної та гнучкої системи управління, яка є не просто функціональною, а саме дієвою, результативною, цілеспрямованою та орієнтованою на потреби громади та її суспільних інтересів.

Застосування зазначеного методологічного інструментарію уможливорює формування науково обґрунтованих підходів до детермінації та класифікації функцій МОВ та забезпечує проактивний характер аналізу їхнього функціонального базису як складника системи національної безпеки і оборони в межах їхнього динамічного розвитку.

Екстраполюючи концептуальні положення В. Ліпкана щодо розбудови системи стратегічних комунікацій на діяльність СМОВ, слід зауважити, що вони уможливають формування національної ідентичності та збереження культурної, державницької та безпекової самобутності української нації. Поліфункціональним інструментарієм реалізації державної політики національної безпеки і оборони з боку СМОВ виступає сукупність комунікативних та управлінських заходів, спрямованих на утвердження автохтонних засад державності та консолідацію суспільства, відтак ціннісним є «синтез на засадах міждисциплінарної методології прийомів та способів кожного компонента системи місцевих органів влади з урахуванням його специфіки, але відповідно до досягнення спільної мети» [121, с. 330-331].

Звертаючись до історичних витоків функціонування СМОВ, варто зауважити, що свого часу Д. Донцов акцентував увагу на єдиному можливому векторі трансформації нації у державу. Він стверджував, що фундаментальною передумовою державотворення є первинне усвідомлення народом потреби у власній державі як власному державному самовизначенні та подальше активне здобуття державної незалежності [87, с. 117-118]. Таке цілепокладання уможливорює розгляд СМОВ як інституційного механізму, що репродукує волю нації до самовизначення та забезпечує сталість їхнього державного будівництва. Розвиваючи погляди М. Драгоманова, Д. Донцов обґрунтовував першорядність національної волі, культури та ідеології як сутнісного наповнення національної ідентичності. Відтак концепція безпеки детермінується передусім на локальному рівні, безпосередньо у межах конкретних громад. Вона знаходить свій вияв через реалізацію специфічних функцій СМОВ, що в органічному синтезі інтегруються до загального функціоналу системи національної безпеки і оборони та державної безпекової політики загалом, уможливаючи єдність стратегічних цілей у межах їхньої практичної імплементації. Тому вважаємо за доцільне виділити низку ключових функцій СМОВ, а саме:

- безпекова функція – формування необхідних і достатніх умов для реалізації національних інтересів у територіальній громаді, а також її інтересів в безпеці;

- захисна функція – протидія інформаційним загрозам та дезінформації шляхом формування альтернативних наративів та підтримання стабільності інформаційного простору;

- інтегративна функція – спрямована на забезпечення координації та взаємодії дій суб'єктів стратегічних комунікацій, що охоплюють як державні інституції, так і громадські об'єднання. Реалізація цієї функції уможливило формування єдиного комунікативного простору, в якому зусилля різних учасників управлінських відносин синхронізуються задля досягнення спільних цілей у сфері НБО, посилюючи результативність їхньої взаємодії на локальному та загальнодержавному рівнях;

- інформаційно-аналітична функція – передбачає здійснення системного моніторингу, детермінацію та стратегічне прогнозування інформаційних загроз у межах територіальної громади. Реалізація цієї функції уможливило верифікацію релевантності та об'єктивну оцінку ефективності державної комунікаційної політики, що дозволяє корегувати управлінські впливи для захисту національних інтересів у сфері національної безпеки і оборони відповідно до їхньої специфіки на місцях;

- комунікативна функція – налагодження ефективної взаємодії з громадськістю, медіа та міжнародними партнерами з метою просування позитивного іміджу держави;

- регулятивна функція – координація та регулювання інформаційних потоків між державою, суспільством та зовнішніми суб'єктами.

Систематизація зазначених функцій у межах моделі СМОВ уможливило побудову цілісної архітектури взаємопов'язаних інституцій та структур. Вона виступає основою для формування та безпосередньої реалізації публічної політики у сфері НБО, оскільки забезпечує функціональну єдність усіх суб'єктів управління у межах їхньої стратегічної діяльності.

Із урахуванням синтезу напрацювань дослідників щодо побудови системних моделей у системі публічного управління [44; 213; 228], пропонуємо наступний підхід:

- 1) системний рівень моделі має бути інтегрований як підсистема до загальної архітектури системи НБ та відповідні державні безпекові структури. Водночас він

акумулює автономні елементи та зв'язки, зокрема підсистему публічного управління у сфері НБО. Ця складова характеризується специфічними організаційно-функціональними особливостями та інституційними взаємовідносинами, що уможлиблює її стале функціонування у межах їхньої ієрархічної координації;

2) структурний рівень моделі охоплює МОВ як ключових суб'єктів безпекової політики, що забезпечують координацію процесів прийняття та виконання управлінських рішень. Реалізація цього рівня уможлиблює системну організацію державного й громадського контролю на місцевому та регіональному рівнях, підтримуючи функціональну цілісність безпекових заходів у межах їхньої відповідальності.

Зміст запропонованої моделі уможлиблює виокремлення специфічних характеристик діяльності суб'єктів, що визначають сутність їхніх функцій, спрямованих на реалізацію публічних інтересів у сфері НБО. Причому, чітка детермінація та розмежування функцій МОВ виступає імперативною умовою результативності загальнодержавної системи безпеки. Це створює підґрунтя для оперативного реагування на сучасні виклики та загрози у межах їхньої практичної діяльності.

На думку В. Сокурєнка, поняття «оборона» варто розглядати в таких аспектах: «функціональному як одну з головних функцій держави; інституційному як систему інституцій, створених державою для здійснення публічного адміністрування сферою оборони в Україні та представлених органами політичного й військового управління, а також іншими органами, які у взаємодії з Міністерством оборони України, у межах своїх повноважень, виконують функції у сфері оборони» [229, с. 11]. При цьому дослідник акцентує увагу на доцільності проєктування моделі саме за функціональною ознакою, виокремлюючи інституційність як фундаментальну характеристику, складником якої є МОВ. З огляду на трактування функцій як магістральних напрямів діяльності, їхнім сутнісним наповненням постають конкретні завдання, що розкривають та забезпечують досягнення стратегічних цілей у сфері національної безпеки і оборони. Такий підхід уможлиблює перехід від формального

опису структури до аналізу змістовної діяльності суб'єктів у межах їхньої відповідальності.

Оскільки стратегічною метою державної безпекової політики є гарантування захисту життя, здоров'я, прав і свобод громадян України, пріоритетним завданням МОВ постає безпосереднє формування сприятливого середовища для реалізації законних інтересів фізичних та юридичних осіб. Виконання цього завдання уможлиблює підтримання належного рівня їхнього функціонування та життєдіяльності в межах ТГ, що є необхідною умовою стабільності правопорядку у сфері національної безпеки і оборони.

Зрозуміло, що забезпечення недоторканності державних кордонів на відповідних територіях та безпосередня участь у гарантуванні територіальної цілісності є структурними елементами процесів вищого порядку: збереження конституційного ладу, підтримання балансу інституційної архітектури та захисту державного суверенітету. На нашу думку, обороноздатність держави базується не лише на високому рівні готовності сил безпеки і оборони до відсічі збройній агресії, а й на реальній спроможності МОВ до ефективної організації заходів публічного управління у сфері національної безпеки і оборони. Такий підхід уможлиблює формування цілісного оборонного контуру держави через інтеграцію їхнього управлінського потенціалу в загальну систему спротиву.

Ми вважаємо, що завдання МОВ у сфері НБО становлять структурно поєднану сукупність елементів державно-владного впливу. Ці складники спрямовані на організацію, підготовку, реалізацію та контроль за здійсненням відповідних заходів, що уможлиблює цілісність безпекового контуру держави у межах їхньої відповідальності.

Слід констатувати, що однією з детермінуючих проблем у процесі розбудови та розвитку СМОВ в Україні є відсутність уніфікованого термінологічного тезаурусу, а в теоретичному аспекті – незавершеність формування категорійно-понятійної системи. Такий стан проявляється у дискретності трактувань дефініції «компетенція місцевих органів влади у сфері національної безпеки і оборони», а також у варіативності визначень відповідних функцій. Відсутність єдиного концептуального

підходу ускладнює їхнє нормативне закріплення у профільних актах, фаховій літературі та прикладних рекомендаціях, що перешкоджає побудові цілісної моделі публічного управління та уможлиблює виникнення правових колізій у межах їхньої практичної діяльності.

Додатковою суттєвою проблемою постає недостатня диференціація функцій безпеки і оборони за такими рівнями: по-перше, відсутність чіткого змістовного розмежування категорій «безпека» та «оборона»; по-друге, дефіцит функціональної делімітації на практичному рівні між державними та недержавними суб'єктами, а також між ВАВ та ОМС, що суттєво ускладнює координацію зусиль у сфері НБО та перешкоджає побудові ефективної моделі публічного управління, що уможлиблює виникнення управлінського дуалізму в межах їхньої відповідальності.

Щодо першого. Аналіз міжнародного досвіду та фахової літератури уможлиблює чітку диференціацію змісту сфер безпеки і оборони. Зокрема, В. Сокурєнко аргументовано доводить, що категорія «воєнна політика держави» за обсягом є суттєво вужчою за дефініцію «державна політика у сфері оборони». Відтак ці поняття корелюють між собою як вид та рід, що має бути враховано при детермінації функцій суб'єктів у межах їхньої участі в системі національної безпеки і оборони [229, с. 6]. Ю. Мех зауважує, що «будь-який збройний конфлікт не лише виснажує державні ресурси, а й генерує нові загрози для громадської безпеки, вимагаючи залучення додаткових резервів та впровадження інноваційних підходів» [134, с. 1; 135]. Це свідчить не лише про доцільність участі МОВ у безпекових процесах, а й насамперед про нагальну потребу в чіткій детермінації їхнього правового статусу та визначенні місця цих інституцій у системі національної безпеки і оборони. Таке нормативне впорядкування уможливить повноцінну інтеграцію локальних ресурсів у загальнодержавний безпековий контур.

Цікавим є погляд, згідно з яким запровадження правового режиму воєнного стану детермінує трансформацію адміністративно-правового статусу військовослужбовців. Цей процес спрямований на формування передумов для беззастережного виконання ними обов'язків та реалізації заходів особливого періоду. Така трансформація охоплює три магістральні напрями: передтрансформаційний,

компетентнісний та елементний, що зумовлює адаптацію правосуб'єктності особового складу до екстремальних умов, забезпечуючи ефективність їхньої діяльності у системі національної безпеки і оборони [92, с. 20 – 21].

Доцільно, на нашу думку, вести мову про динамічність та адаптивність функцій СМОВ, зміст яких трансформується залежно від правових режимів: мирного часу, воєнного стану, а також періодів його пролонгації чи скасування. Кореляція функцій детермінує необхідність перебудови функціональних зв'язків між компонентами інституційної архітектури. Це додатково підтверджує актуальність чіткого нормативного регулювання компетенцій СМОВ та вдосконалення інституційно-організаційного забезпечення їхньої діяльності у сфері національної безпеки і оборони, що уможливить сталість управлінських процесів у межах їхньої трансформації.

У працях Ю. Мех та В. Сокурєнка констатовано відсутність пропозицій щодо формування цілісної функціональної моделі окремих інституційних структур у сфері НБО.

Ю. Мех визначила моделі державно-приватного партнерства у секторі безпеки під час дії надзвичайного стану: інфраструктурна модель (створення інфраструктури); модель дискретних послуг (надання послуг, що є критичними для забезпечення безпеки); інтегрована модель (об'єднує перші дві моделі); адаптивна модель (базується на принципах активного обміну інформацією, адаптивності); модель стійкого розвитку (спрямована на довгострокове досягнення цілей національної безпеки) [134, с. 33]. Така обмеженість об'єкта дослідження унеможлиблює формування універсальних управлінських алгоритмів, адаптованих до правового режиму воєнного стану та масштабних мілітарних викликів і підкреслює необхідність розроблення ґрунтовнішої концепції, що охоплювала б увесь спектр безпекових режимів та враховувала б специфіку діяльності аналізованих суб'єктів. Однак авторка:

1) не надає науково обґрунтованих критеріїв формування даної моделі, адже запропоновані авторкою компоненти є різними за своїм змістовним наповненням, тож з позицій методології моделювання не можуть бути названі терміном «модель»: ані

структурна, ані функціональна ані прогнозна. Більше того, об'єднання поданих авторкою компонентів не утворює цілісність;

2) в запропонованій моделі не враховано відмінності надзвичайного та воєнного стану, адже авторкою подані окремі розрізнені компоненти авторського бачення, не об'єднання загальною ідеєю та спільними для кожного компонента елементами, тобто порушено ключовий принцип, на якому ґрунтується модель: структурні зв'язки елементів моделі;

3) відсутня прив'язка до функціоналу відповідних органів, їх компетенції та співвідношення із функціоналом інституційної системи у сфері безпеки, тобто не продемонстровано ані структурних, ані системних зв'язків. Адже неврахування взаємозв'язків між елементами системи ускладнює перехід кількісних компонентів у нову якість – систему, відтак стає важко забезпечити інтерпретацію отриманих наукових результатів на усю систему;

4) вживається псевдонауковий термін «сектор безпеки», який є англіцизмом, не зважаючи на те, що уживаються в тексті Закону України «Про національну безпеку України» [174] і не відповідає засадничим положенням та правилам українського правопису, а також не є усталеним серед науковців у сфері безпеки та оборони. Адже інформація про складові так званого «сектору безпеки» не гарантує цілісного уявлення про СМОВ в цілому.

Крім цього, формально-юридичний аналіз легальних дефініцій, поданих в Законі України «Про національну безпеку України» [174], дає змогу чітко встановити, що в кожному ключовому понятті базовою ознакою виступають саме функції:

1) при визначенні поняття «сектор безпеки і оборони» – вказується на функціональне призначення органів, діяльність яких спрямована на захист національних інтересів України від загроз;

2) при визначенні поняття «сили безпеки» – зазначається що це органи, на які Конституцією та законами України покладено функції із забезпечення національної безпеки України;

3) при дефінуванні категорії «сили оборони» – акцентується увага на сукупності органів, на які згідно з Конституцією та законодавством України покладено виконання функцій із забезпечення оборони держави.

Ми вважаємо, що саме функції визначають зміст діяльності СМОВ у сфері національної безпеки і оборони. В умовах російсько-української війни державна політика національної безпеки і оборони має базуватися на тісній взаємодії владних структур із громадським сектором, медіа та інститутами громадянського суспільства. Така консолідація уможливорює формування єдиного безпекового контуру, де залучення недержавних суб'єктів підвищує ефективність управлінських рішень у межах їхньої участі в захисті національних інтересів.

Наразі в Україні бракує нормативно закріплених механізмів, які б чітко розмежовували сфери відповідальності та функціональні завдання державних і недержавних суб'єктів. Репрезентативним прикладом інституційної розбалансованості є управлінська колізія між міським головою Києва та очільником Київської міської військової адміністрації (КМВА). Дистанціюючись від персоналій, проаналізуємо цей прецедент суто з наукових позицій як прояв функціонального дуалізму, що унеможливорює сталість процесів публічного управління у сфері НБО на локальному рівні. Ця управлінська колізія постала закономірною детермінантою законодавчих суперечностей, унаслідок яких очільник КМВА здійснює неправомірний вплив на функціонування міського голови та КМДА. Модерування нарад із керівниками районних у місті Києві державних адміністрацій з питань, що не мають прямої кореляції з обороною столиці, зокрема щодо підготовки до опалювального сезону чи регулювання орендних відносин, свідчить про вихід за межі компетенції цієї посадової особи (фактично, про перевищення влади або службових повноважень (ст. 365 КК України)). Таке розширення функціоналу унеможливорює чітке дотримання правової делімітації повноважень, що провокує дисфункцію системи публічного управління в аналізованій сфері на рівні мегаполіса.

Системні колізії в законодавстві, зокрема розмитість дефініцій «національна безпека», «оборона» та «заходи правового режиму воєнного стану» створюють умови для спроб очільника КМВА встановити позаправовий контроль над фінансовими

ресурсами столиці. Фактично, така діяльність спрямована на нівелювання реальних повноважень обраного шляхом народного волевиявлення міського голови Києва. Подібна деструкція управлінських зв'язків унеможливорює дотримання принципу демократичної легітимності влади та провокує кризу відповідальності в межах системи НБО на місцевому рівні. Але з іншого боку виникають питання і до В. Кличка: за його даними, оприлюдненими в його офіційному телеграм каналі від 16 жовтня 2025 року, від громади Києва протягом 2025 року на фронт різним бригадам передано 53 000 БПЛА, майже 350 систем РЕБ, а також броньовані автівки та всюдиходи, а 4-й бригаді НГУ виділили майже 400 млн грн. Яким чином дані дії сприяли реалізації інтересів безпеки громади Києва? Крім цього, виникають й інші запитання: хто персонально ухвалював ці рішення, чи має ця особа компетенцію на ухвалення таких рішень, які правові підстави здійснювати такі заходи. Адже водночас виникають суттєві питання від громади Києва: що В. Кличком було зроблено для унеможливлення знищення ТЕЦ в м. Києві в жовтні 2025 року під час масованих та спрямованих обстрілів РФ енергетичної інфраструктури міста. У цьому контексті постає необхідність чіткого проведення меж між суб'єктивним баченням голови КМДА «потреб оборони» і реальними потребами містян, передусім у безперебійному функціонуванні енергетичної інфраструктури, а також наданні життєво необхідних послуг і безперебійному функціонуванні усього комплексу критичної інфраструктури міста.

Саме тут і має знаходити свій прояв децентралізація, активність ОМС у тісній співпраці із міськими органами влади. Потребують перевірки дій В. Кличка щодо їх правомірності, а також відповідності інтересам містян, обґрунтуванню того факту, яким чином надіслані від імені київської громади БПЛА та РЕБ забезпечили безпеку передусім киян, а також щодо бездіяльності голови КМДА стосовно забезпечення безперебійного функціонування об'єктів критичної інфраструктури та надання містянам життєво важливих послуг і реалізацією владою життєво важливих функцій, зокрема в безпеці. Так само потребує перевірки бездіяльність очільника КМВА, який не вжив заходи щодо забезпечення безпеки об'єктів енергетичної інфраструктури в м. Києві, а також стосовно невжиття заходів щодо бездіяльності голови КМДА.

Аналогічна тенденція спостерігається і на регіональному рівні, де де-факто сформувався управлінський дуалізм, що деструктивно впливає на ефективність діяльності СМОВ у сфері НБО. Блокування очільниками ВА процесів реалізації МОВ їхніх безпосередніх повноважень спричиняє інституційну стагнацію. Така дезорганізація управлінської вертикалі унеможлиблює оперативне виконання безпекових завдань та провокує конфлікт компетенцій у межах їхньої відповідальності перед громадою.

Раніше президент України В. Зеленський відповів на петицію про створення в Одесі міської військової адміністрації. Ця теза підтверджує, що ініціювання створення військових адміністрацій населених пунктів є дискреційною прерогативою Глави держави, яка реалізується за чітко визначеною законодавчою процедурою. Звернення до Головнокомандувача ЗСУ О. Сирського та голови Одеської обласної державної адміністрації О. Кіпера уможлиблює проведення фахової верифікації наявних безпекових ризиків та правових підстав для такої інституційної трансформації. Це свідчить про дотримання принципу обґрунтованості управлінських рішень, де створення нових суб'єктів публічного управління у сфері національної безпеки і оборони базується на консолідованій оцінці військового командування та місцевої виконавчої влади в межах їхньої взаємодії щодо захисту державних інтересів [248]. Яких заходів і на підставі яких НПА має вжити О. Кіпер невідомо, але у 14 жовтня 2025 року рішенням Президента України міського голову Одеси Г. Труханова було позбавлено українського громадянства, таким чином припинено виконання ним посадових обов'язків [39].

Також, восени 2025 року РФ змінила тактику знищення об'єктів енергетичної інфраструктури, водночас ЦОВВ України, відповідальні за забезпечення безпеки енергетичної інфраструктури, фактично здійснювали діяння у формі бездіяльності. І лише в листопаді в публічному просторі почала з'являтися інформація про тотальну корупцію в енергетичній сфері, одним із наслідків якою і стала неготовність ані державних органів, ані місцевих адміністрацій до блекаутів.

Зокрема, при знищенні об'єктів газової інфраструктури цілями агресора стають: видобуток, компресори сховищ, розподільчі мережі облгазів, метою якого є

порушення балансу газу, унеможливлення стабільного постачання палива для генерації електрики і тепла. На думку фахівців, «мета – створити дефіцит на сході країни, де історично споживання завжди вище, а майже вся місцева генерація вже розбита; і поступово паралізувати перетік електроенергії із заходу в східні регіони. У підсумку країна може опинитись у двох реальностях: дефіцитний схід і профіцитний захід, між якими дуже ослаблені «перетини». Це ідеальна ситуація для ворога, щоб спричинити блекаут. Наступним кроком може бути удар по маневровій генерації в західних областях (теплові електростанції), а згодом – атака по розподільчих пристроях атомних електростанцій. Якщо ці об'єкти одночасно отримають суттєві пошкодження, атомні станції не зможуть видавати електрику споживачам, можливий стрибок частоти та системна аварія» [197].

Прогнозовано, що ситуація у прифронтових громадах буде найскладнішою. І тепер виникає практичне запитання: хто понесе відповідальність за забезпечення безпеки і безперебійного функціонування об'єктів енергетичної інфраструктури на місцях? Чи допомогла децентралізація повноважень ОМС запровадити ефективні безпекові заходи, наприклад, щодо управління загрозами та небезпеками з метою перешкоджання реалізації політики руйнації енергетичної системи України покроково, каскадно, по конкретних громадах? Питання не риторичне, а відповідь на нього дає чітке уявлення про те, що за пропонованого багатьма авторами підходу щодо бездумної та всеохоплюючої децентралізації, особливо безпекових функцій, варто прораховувати результат, фактичну здатність та стратегічний потенціал тієї чи іншої громади, ОМС та МОВ, які по факту не в змозі самостійно реалізувати ці функції. Водночас виконання таких завдань, як: встановлення габіонів із піском, закриття бетонними й залізними конструкціями підстанцій, засипання їх землею, затулення трансформаторних станцій металевими конструкціями – завдання, які абсолютно під силу для виконання ОМС.

Відзначимо, що призначення очільника ВА Президентом України здійснюється за поданням ГШ ЗСУ або відповідної ОДА. Якщо на початковому етапі збройної агресії ці посади обіймали переважно кадрові військові офіцери, то згодом спостерігається трансформація даного інструментарію в механізм зміцнення

президентської вертикалі, що спричиняє деформацію системи стримувань і противаг. Така тенденція, яка теоретично мала б посилювати управлінську вертикаль та стабільність безпекової політики, на практиці призвела до політичної кон'юнктурності та міжінституційних конфліктів. Це унеможливлює якісну реалізацію безпекових функцій, безпосередньо шкодить інтересам громадян, нівелює безпековий імідж держави та підриває довіру міжнародних партнерів у межах їхньої оцінки інституційної спроможності України.

Так, замість забезпечення безпеки об'єктів енергетичної інфраструктури, очільники ОВА фактично перекладають відповідальність на Агенцію відновлення, яка через збої в алгоритмі державного управління зазнала дисбалансу внаслідок звільнення відповідальних посадових осіб, якими було налагоджено його ефективну роботу і завершено будівництво захисних споруд другого рівня майже на 90 % [197]. Тобто навіть в умовах війни через інститут голів військових адміністрацій формуються передумови для експлуатації адміністративного ресурсу. Така інструменталізація суб'єктів публічного управління у сфері НБО спричиняє деформацію демократичних процедур та унеможливлює збереження політичного нейтралітету місцевих органів влади, що в межах їхньої діяльності підміняє державні інтереси вузькокорпоративними політичними цілями.

Виникає і ще одне практичне питання. Якщо зважати на твердження окремих науковців, що у сфері забезпечення належного виконання економічної та фінансової функцій держави СБУ виконує «профілактичну, інформаційно-аналітичну, оперативно-розшукову, контррозвідувальну діяльність», що спрямовується на виявлення та розкриття правопорушень, що своїм об'єктом мають національні інтереси із економічного зростання та розвитку [192, с. 77 – 79], то чи можна вважати: 1) діяння очільників ОВА, такими, що підпадають під ознаки вчинення ними кримінального правопорушення; 2) так само чи можна вважати профілактичну функцію СБУ не виконаною за умови наявності достовірної та публічно оголошеної інформації про зрив заходів забезпечення безпеки об'єктів енергетичної інфраструктури.

Відповідно до п. 1 ст. 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 року [180] військова адміністрація – тимчасові державні органи, які можуть утворюватися відповідно до Рішення Президента України за поданням обласних державних адміністрацій або військового командування і діють на територіях, на яких уведено воєнний стан для забезпечення дії Конституції та законів України, а також забезпечення разом із військовим командуванням запровадження та здійснення заходів: охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; оборони; цивільного захисту; правового режиму воєнного стану; громадської безпеки і порядку; захисту критичної інфраструктури.

Варто зауважити, що положення п. 3 ч. 3 ст. 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» передбачають можливість призначення на посаду начальника ВА населеного пункту відповідного сільського, селищного або міського голову. Наявність такої законодавчої альтернативи уможливорює нівелювання напруження в ієрархічній вертикалі та усунення функціонального дублювання повноважень між виборними та призначеними суб'єктами. На нашу думку, ширша імплементація цього легітимного потенціалу сприятиме підтриманню балансу інституційної архітектури та посиленню цілісності системи НБО через збереження демократичної легітимності МОВ у межах їхньої трансформації під час війни. Така практика сприятиме підвищенню результативності функціонування СМОВ, мінімізації передумов для виникнення міжінституційних суперечностей та усуненню дублювання повноважень, а також розширить реальне залучення інститутів громадянського суспільства до безпекових процесів, зокрема через розвиток механізмів державно-приватного партнерства. Пропонований нами інтеграційний підхід зміцнює цілісність системи НБО та підвищує рівень довіри до управлінських рішень у межах їхньої практичної реалізації на місцевому рівні.

Чинником, що за певних умов деструктивно впливає на реалізацію безпекового потенціалу СМОВ, є тенденція щодо ототожнення функцій ВА та МДА. Діяльність МОВ нерідко інтерпретується винятково як інструментарій для досягнення ситуативних безпекових цілей, що нівелює їхню роль як стратегічно важливого та автономного елемента системи НБО. Таке звужене сприйняття унеможливорює

повноцінну інституціоналізацію МОВ та перешкоджає формуванню довгострокових стратегій розвитку територій у межах їхньої відповідальності за безпековий контур держави. Тим самим порушується інверсія безпекової політики, коли інтереси безпеки ТГ виступають рушієм та вектором безпекової політики. Зазначена деградація унеможлиблює реалізацію концепції системності у сфері НБО, що призводить до дискредитації ідей консолідації зусиль владних інституцій та громадянського суспільства. Наслідком такої розбалансованості постає критичне зниження суспільної довіри до державних органів та формування небезпечних тенденцій щодо абсолютизації рішень ОМС. Це створює підґрунтя для відцентрових рухів та деструктивного сприйняття центральної влади як суб'єкта, що діє всупереч інтересам конкретних територіальних громад у межах їхньої життєдіяльності.

Запобігання зазначеним деструктивним тенденціям потребує формування та легітимації чітких і прозорих функцій МОВ, що унеможливить використання політичних маніпуляцій. Зрозуміло, що пріоритет має надаватися відкритості, етичності та прозорості інституційних процесів, що заблокує спроби узурпації влади на місцях або встановлення позаправового контролю над місцевими бюджетами під прикриттям «інтересів національної безпеки». Таке нормативне впорядкування забезпечить дотримання демократичних стандартів у межах діяльності суб'єктів публічного управління в цій сфері.

Однією з критичних перешкод на шляху розвитку безпекової політики є дефіцит правової визначеності функцій суб'єктів забезпечення національної безпеки і оборони в умовах воєнного стану. Російсько-українська війна виявила суттєві прогалини у профільному законодавстві, що локалізовані насамперед у площині функціональної невизначеності діяльності МОВ. Практика довела, що імплементація аморфної категорії «суб'єкти публічної адміністрації» як узагальненої сукупності ОБВ, ОМС, їхніх посадових осіб, а також установ та недержавних структур, не уможлиблює чіткого розмежування відповідальності. Такий розмитий підхід до дефініювання суб'єктів, що здійснюють управлінські впливи задля задоволення публічного інтересу, створює умови для інституційного хаосу в межах їхньої діяльності у безпековій сфері [30, с. 22].

Незважаючи на наявність окремих НПА, що регулюють суспільні відносини у сфері НБО, нами виявлена відсутність у законодавстві чітко визначених функцій системи МОВ як автономної підсистеми та відповідного напрямку державної політики. Наслідком цього постає невизначеність функціональних обов'язків державних інституцій у безпекових процесах, що деструктивно впливає на оперативність та злагодженість їхньої діяльності. На нашу думку, законодавче закріплення функцій системи МОВ є пріоритетним завданням, що уможливить підвищення ефективності публічного управління у межах забезпечення стратегічних інтересів держави. Адже як відзначає В. Антонов, ОМС відповідають всім ознакам, які описують суб'єкта забезпечення національної безпеки: 1) посідають особливе місце в системі забезпечення національної безпеки; 2) наділені винятковими повноваженнями; 3) діяльність суб'єктів системи забезпечення національної безпеки переважно мають владно-імперативний характер; 4) наділені неоднаковими правами й обов'язками; 5) мають особливий механізм реалізації своїх повноважень; 6) специфіка деяких з них полягає у тому, що вони виступають лише як суб'єкти конституційно-правових відносин у сфері забезпечення національної безпеки і не можуть бути суб'єктами інших правових відносин [9, с. 376].

Лише системне впорядкування функціональної основи уможливить перехід до проактивних моделей захисту державних інтересів у межах їхньої практичної імплементації на місцевому рівні [11; 52]. Усунення цих перешкод уможливить формування ефективної системи протидії агресору з боку МОВ, що відповідатиме актуальним завданням щодо здобуття перемоги. Оптимізація функціонального базису СМОВ сприятиме руйнуванню політичного режиму агресора та системному зниженню стратегічних спроможностей його інституційної архітектури щодо ініціювання майбутніх нападів чи повторної збройної агресії проти України. Такий підхід забезпечить сталість державного управління у сфері національної безпеки і оборони через максимізацію внеску місцевого рівня у загальнодержавну стратегію деградації потенціалу противника.

2.3. Нормативно-правове забезпечення діяльності місцевих органів влади у сфері національної безпеки й оборони України

Важливим публічно-управлінським аспектом діяльності МОВ у сфері НБО є орієнтир на окремі певні юридично-управлінські критерії, що визначаються в структурі Конституції України. Саме вона виступає системоутворюючим принципом формування держави та її функціонування як єдиної та цілісної системи. Законодавство має відповідати саме нормам-принципам Конституції, розвивати їх у відповідній сфері. Тож нами нижче аналізуватимуться найбільш вагомні НПА, в яких відображено правовий статус не всіх суб'єктів забезпечення національної безпеки, а передусім, МОВ. Тож важливим є з'ясування стану нормативно-правового забезпечення діяльності місцевих органів влади у сфері НБО України.

Необхідно наголосити, що акцент нами було зроблено не стільки на НПА, що регулюють суспільні відносини у діяльності ТГ і ОМС, а передусім на безпековому законодавстві. Це дозволило виділити предметну специфіку та позиції, які сутоголосні як із функціонуванням МОВ, так і з реалізацією державної безпекової політики, зокрема реалізацією функцій. Зважаючи на досить прискіпливе вивчення в дослідженнях із юридичних наук основних положень таких НПА, як: Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [97], Законів України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [171], «Про місцеве самоврядування в Україні» [173] нами основний акцент було здійснено саме на безпекових НПА з відповідним виділенням ролі МОВ. Адже критерієм формування суспільних відносин виступає сфера національної безпеки, тож самі ці НПА, які регулюють суспільні відносини в даній сфері і є базовими для розуміння рівнів відображення та представленості МОВ у даній сфері. Якщо в НПА, що регламентують діяльність ОМС, викладено засади їх формування, організації та функціонування, то в безпекових НПА можна чітко простежити та встановити роль та функції, повноваження та компетенцію МОВ безпосередньо у сфері НБО України.

Окремі дослідники не завжди коректно підходять до артикуляції власних наукових здобутків, в тому числі ігноруючи опанування чинної наукової бази досліджень, здійснюючи пропозиції, які вже давно реалізовані.

Зокрема, в.о. директора Департаменту юридичного забезпечення МО України, помилково стверджує про відсутність «вичерпного переліку об'єктів критичної інфраструктури, ефективного й дієвого порядку їх паспортизації і категоризації» [50, с. 82]. Насправді ці питання відповідно до ч. 2 ст. 6 Закону України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» вирішення шляхом затвердження Постановою Кабінету Міністрів України № 1109 від 9 жовтня 2020 року таких документів: 1) Порядок віднесення об'єктів до об'єктів критичної інфраструктури; 2) Перелік секторів (підсекторів), основних послуг критичної інфраструктури держави; 3) Методику категоризації об'єктів критичної інфраструктури [120, сс. 535-548].

Більше того, дані питання на достатньо високому методологічному рівні розглянуті в чисельних наукових публікаціях [32; 94; 242; 72; 80]. Тож висновки та пропозиції авторів аналізованої статті (Ганкевича К. та Корольова С.) свідчать про відсутність опрацювання ними джерельної бази дослідження і порушення вимог МОН щодо написання наукових статей в цій частині: ознайомлення із існуючими вітчизняними напрацюваннями.

Відмічаємо тезу В. Говорова, що ним «вперше на сучасному етапі розвитку юридичної науки було запропоновано дослідити ті важливі виклики управлінської діяльності, що постали перед Україною після повномасштабного вторгнення в лютому 2022 року, та пов'язані з діяльністю саме військових адміністрацій» [51, с. 87]. У першому розділі нашої дисертації нами було чітко проілюстровано наявність достатньої наукової бази для дослідження діяльності МОВ у сфері НБО, в тому числі і діяльності ВЦА і ВА.

Коли нами акцентується на істотності, як визначальні ознаці, то йдеться передусім про те, що це така ознака, відсутність якої унеможлиблює визначити дефініцію. Оскільки в переважній більшості робіт, якщо замінити ОМС на органи публічної адміністрації, або ЦОВВ або просто суб'єкти публічного адміністрування – зміст від цього не зміниться. Так, С. Майстро, аналізуючи питання розмежування

повноважень ОДВ та ОМС наголошує на «невизначеності компетенції ... а недосконалість чинного законодавства... вимагає невідкладного рішення» [126, с. 9]. Яка саме компетенція не є визначеною, які конкретно зміни до законодавства потрібно внести, на що вони мають бути спрямовані тощо, цього автор в своїй науковій статті не вказує. До таких загальних робіт, в яких визначаються питання розподілу повноважень між МОВ, також можна віднести більшість публікацій другої декади незалежності України [8; 101; 104; 244].

Натомість питання місця та ролі МОВ у забезпечення НБО в юридичній літературі у достатній мірі не висвітлено. Аспекти забезпечення ОМС законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів розглянуто в працях О. Батанова, М. Баймуратова, В. Борденюка, І. Галіахметова, Р. Давидова, В. Кампо, Н. Камінської, М. Корнієнка, В. Кравченка, В. Куйбіди, П. Любченка, М. Пітцика, В. Погорілка, М. Пухтинського, В. Рубцова, О. Солоненка, А. Селіванова та ін.

В умовах ЗАРФ звертають на себе увагу публікації та сформульовані українськими вченими напрями профільного нормопроєктування, екстраполюючи положення яких формулюються на рівні публічного управління МОВ у сфері НБО України: управління МОВ на територіях, що не задіяні у воєнних діях – райони відсічі ЗАРФ, зокрема в районі проведення антитерористичної операції; управління МОВ на територіях, де відбувається збройна відсіч РФ; управління МОВ на територіях, що тимчасово опинились під контролем окупаційних військ; управління МОВ на територіях, що тимчасово були під контролем окупаційних військ та які повернулися під контроль української влади; управління МОВ на територіях повоєнної України, які потребують або розвитку або відновлення [258; 15; 18].

Зазначені рівні публічного управління мають супроводжуватися відповідними правовими режимами і рівнями нормопроєктування. Це має відповідати компетенційному потенціалу та відповідному рівню НПА його реалізації в рамках кожного рівня. Пропонований підхід забезпечить ієрархічність публічного управління, його послідовність та відповідність рівням державного управління на рівні стратегії. Він уможливить поділ повоєнного функціонування на два ключові напрями, а саме: розвиток та відновлення. Відповідним чином мають бути сформовані

і два сценарії публічного управління кожним із цих напрямів: управління розвитком територій і ТГ та управління відновленням територій та ТГ.

Відповідно, постає потреба у з'ясуванні ролі конкретних НПА в забезпеченні публічного управління МОВ у сфері НБО України. Фундаментальним нормативним актом, який визначає основи та принципи національної безпеки і оборони, цілі та основні засади державної політики, що гарантуватимуть суспільству і кожному громадянину захист від загроз та сприятимуть утвердженню української національної та громадянської ідентичності є – Закон України «Про національну безпеку України»[174]. У п. 16 ч. 1 ст. 1 цього закону при легальному визначенні поняття «сектор безпеки і оборони» нами не встановлено артикуляції МОВ як складових даного сектору. Є коротеньке зазначення про «громадські об'єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки України». Однак жодним чином не вказано саме на МОВ. Це означає що на законодавчому рівні дані органи не визнані суб'єктом забезпечення національної безпеки України.

Однак ці положення входять в суперечність із п. 3 ч. 1. ст. 1, де вказано, що «громадська безпека і порядок» як захищеність життєво важливих для суспільства та особи інтересів, прав і свобод людини і громадянина є пріоритетним завданням діяльності ОМС, їх посадових осіб та громадськості, які здійснюють узгоджені заходи щодо реалізації і захисту національних інтересів від впливу загроз. Відповідно до цього пункту, для однієї зі складових МОВ – ОМС – одним із пріоритетних завдань є діяльність із захисту національних інтересів, зокрема від впливу загроз громадській безпеці та порядку. Адже захищеність національних інтересів і визначає зміст наступного поняття «національна безпека», легальна дефініція якого дається в п. 9 ч. 1 ст. 1 цього закону. Таким чином, законодавець, наділяючи МОВ функціями захисту національних інтересів, не визначає МОВ як суб'єкт забезпечення національної безпеки. У ч. 1 ст. 4 також знаходимо вказівку на те, що МОВ, зокрема ОМС, становлять складову системи демократичного цивільного контролю.

Ці положення далі деталізуються в ч. 2 ст. 8, де зазначено, що МОВ та ОМС в межах повноважень, визначених Конституцією і законами України:

1) заслуховують, за потреби, доповіді посадових осіб правоохоронних органів, що знаходяться на відповідній території, про виконання вимог законодавства щодо забезпечення громадської безпеки та правопорядку;

2) контролюють стан допризовної підготовки і відбору громадян на військову службу, правового і соціального захисту громадян, які мають бути призвані на військову службу, перебувають на військовій службі, звільнених у запас чи відставку, учасників бойових дій та членів їх сімей;

3) взаємодіють з органами військового управління під час планування та проведення (в умовах присутності цивільного населення) потенційно небезпечних заходів за участю особового складу Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань та правоохоронних органів з використанням озброєння і військової техніки з метою запобігання і недопущення надзвичайних ситуацій, а також ліквідації їх наслідків;

4) інформують громадськість, зокрема через засоби масової інформації, про свою діяльність у виконанні завдань, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки і оборони.

По-перше, відзначаємо на порушення в тексті закону логіки викладення і підміну понять: адже в п. 3 ч. 1. ст. 1 йдеться про «громадську безпеку і порядок», натомість в аналізованій частині ст. 8 вказано на «правопорядок», а це різні категорії. Більше того в постанові Верховного Суду України від 18 жовтня 2023 року «Про повноваження обласних рад після введення в Україні воєнного стану та утворення військових адміністрацій» чітко зазначено, що Указ Президента України від 24.02.2022 № 68/2022 «Про утворення військових адміністрацій» видано Президентом України саме для здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку. Іншого зі змісту цього документа не вбачається [149, с. 30].

По-друге, якщо законодавець прописує обов'язок «інформування про виконання завдань, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки», то це означає де-факто визнання МОВ суб'єктами забезпечення національної безпеки. Хоча в переліку складових сектору безпеки і оборони вони прямо не визначені. Тож виникає запитання: які правові підстави щодо інформування стосовно здійснення того, на що,

де-юре, МОВ згідно з положеннями цього закону не уповноважені. Така колізійність закону свідчить про його недоопрацьованість, адже численні юридичні колізії призводять до неправильного трактування норм права, а звідси і неможливості сформулювати ефективну систему діяльності МОВ у сфері НБО України. Подвійний характер та законодавча невизначеність щодо правового статусу МОВ підтверджуються положеннями ч. 2 ст. 12, в якій відзначено, що «органи місцевого самоврядування здійснюють свої функції із забезпечення національної безпеки у взаємодії з органами, які входять до складу сектору безпеки і оборони».

Вважаємо наголосити на важливості поділу суб'єктів забезпечення національної безпеки на 2 групи:

1) суб'єкти, які безпосередньо забезпечують національну безпеку і вичерпний перелік яких наведено в некоректній дефініції «сектор безпеки і оборони» (на наш погляд правильною є дефініція «суб'єкти забезпечення національної безпеки»);

2) суб'єкти, які здійснюють свої функції із забезпечення національної безпеки лише і винятково без права на самостійність у взаємодії із суб'єктами, вказаними в п. 1 нашої класифікації.

Підпорядкований і не самостійний характер діяльності МОВ далі закріплюється в наступних положеннях аналізованого нами закону: ч. 2 ст. 15, де при розгляді повноважень МО України вказано на «здійснення в установленому порядку координації органів місцевого самоврядування щодо підготовки держави до оборони»; ч. 4 ст. 16, де визначено, що ГШ ЗСУ є головним органом військового управління з координації та контролю за виконанням завдань у сфері оборони органами місцевого самоврядування.

Також такий підпорядкований характер МОВ встановлено і в Стратегії воєнної безпеки України, де зазначається, що «державна політика у воєнній сфері спрямована на створення боєздатних сил оборони спільно з іншими складовими сектору безпеки і оборони, органами місцевого самоврядування». Тобто ОМС і МОВ виводяться з переліку складових сектору безпеки і оборони, вони до нього не належать [234].

Синхронні положення встановлюємо і по тексту Стратегії інформаційної безпеки [237]. Зокрема в рамках досягнення мети Стратегії передбачено створення ефективної системи взаємодії між органами влади та ОМС, інститутами громадянського суспільства. Більше того по тексту прямо вказано, що ОМС забезпечують реалізацію Стратегії згідно з планом заходів, який затверджується КМУ. Так, по тексту Стратегії є окремі уточнення та конкретизація функцій МОВ:

1) доступ до інформації на місцях: на місцевому рівні спостерігається дефіцит належного задоволення інформаційних потреб населення, що зумовлено низькою інституційною та технічною спроможністю щодо забезпечення сталого доступу до мережі Інтернет. Альтернативні канали поширення інформації, зокрема місцеві друковані медіа, зазвичай демонструють ознаки політичної заангажованості з боку регіональних еліт. Така ситуація унеможливує формування об'єктивного інформаційного середовища та створює вразливості у сфері НБО, оскільки обмеженість доступу до верифікованих даних знижує ефективність їхньої протидії дезінформації на локальному рівні;

2) в рамках створення системи стратегічних комунікацій, тобто організації інформаційної взаємодії між органами державної влади і ОМС, становить собою багатовекторну систему горизонтальних та вертикальних комунікацій, спрямованих на запобігання деструктивним наслідкам надзвичайних подій.

МОВ презентуються як суб'єкт реалізації Стратегії інформаційної безпеки, який виконує у взаємодії з ОДВ та інститутами громадянського суспільства певно визначені функції. Зважаючи на те, що інформаційна безпека є складовою національної безпеки, можемо припустити, що законодавець визнав МОВ суб'єктом забезпечення інформаційної, а відтак і національної безпеки.

Цікавим є те, що в Стратегії кібербезпеки України [238] у п. 3 при визначенні викликів національному кіберпростору вказується на сегментацію суспільства у зв'язку із пандемією COVID-19, а також упровадження нових технологій, цифрових послуг та механізмів електронної взаємодії громадян із державою на місцевому рівні, які характеризуються безсистемністю в частині реалізації заходів із кібербезпеки та відсутністю належної оцінки потенційних ризиків. Тобто, чітко простежується

виділення предмета громадського управління, а також управлінського інтересу стосовно категорії громадян та територіальної громади. Натомість жодної згадки про МОВ не встановлено, компетенцію забезпеченні кібербезпеки не визначено. Відтак, окрім помилкового ставлення авторів цієї Стратегії до МОВ та їхньої ролі забезпеченні кібербезпеки на місцях, констатуємо про відсутність відповідних зв'язків між ключовими нормативними актами, зокрема Стратегією інформаційної безпеки і Стратегією національної безпеки України.

Заслуговує на увагу п. 8 ч. 1 ст. 13 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» [181], в якому зазначено, що у період між засіданнями РНБОУ здійснює координацію і контроль за виконанням МОВ, рішень РНБОУ, введених в дію указами Президента України.

У двох законах акцентовано увагу на функції координації та контролю щодо МОВ з боку: 1) ГШ ЗСУ; 2) РНБОУ. Нами виявлено, що ЗУ «Про національну безпеку України» містить чимало суперечливих положень, узагальнено можемо згрупувати проблемні питання до таких:

1) чітко не визначено, що МОВ являються суб'єктом забезпечення національної безпеки;

2) на МОВ покладено функції захисту національних інтересів, натомість не визначено правовий статус МОВ, а відтак законність здійснення цих заходів є дискусійною;

3) чітко прописується підпорядкований статус МОВ, які можуть здійснювати ці заходи лише у взаємодії з іншими складовими системи забезпечення національної безпеки (в українському законодавстві вона позначена некоректною і неправильною з позицій правничої мови словосполученням «сектор безпеки і оборони»);

4) незважаючи на відсутність правового статусу МОВ у сфері НБО України чітко вказано на здійснення контролю та координації за їх діяльністю як з боку ГШ ЗСУ, так і РНБОУ. Зважаючи на відсутність закріпленого правового статусу, виникають питання: що і на якій правовій підставі мають контролювати названі органи, за умови невизначеності правового статусу МОВ в аналізованій сфері. З іншого боку, якщо вони здійснюють контроль за діяльністю суб'єктів системи забезпечення національної

безпеки і здійснюють контроль за МОВ, то це з позицій формальної логіки означає, що МОВ виступають суб'єктами забезпечення національної безпеки.

Відповідно до положень цього закону Стратегія національної безпеки України визначає актуальні загрози національній безпеці України та відповідні цілі, завдання, механізми захисту національних інтересів України та є основою для планування і реалізації державної політики у сфері національної безпеки. Тож, коли йдеться про «механізм захисту», напевно законодавець мав передбачити та деталізувати в Стратегії цей механізм, зокрема визначивши роль МОВ у ньому, відповідні функції та повноваження.

Одним із головних, окрім згаданого закону, на наш погляд документів мала б виступати Стратегія національної безпеки України, затверджена Президентом України [240]. Однак за змістом одразу впадає в очі акцент не стільки на безпеці, скільки на захисті, зокрема на протидії. Головна ціль державної політики національної безпеки – реалізації норми Конституції України про те, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека є найвищою соціальною цінністю. Тобто постулюються ті завдання, які власне і виконують МОВ у сфері НБО України. У цій Стратегії видзначено засади, на яких вона ґрунтується: стримування, стійкість і взаємодія, а також пріоритети національних інтересів України та забезпечення національної безпеки, на підставі цих пріоритетів сформульовані відповідні напрями. Однак примітним залишається той факт, що жодного слова не зазначено про МОВ, не вказано на них як на важливий суб'єкт забезпечення національної безпеки чи складового сектора безпеки і оборони, хоча, як нами було доведено вище через функціональний аналіз, саме МОВ безпосередньо формують умови в рамках конкретної громади для розвитку людського капіталу, захисту прав і законних інтересів громадян. Саме від ефективності діяльності МОВ у сфері НБО України залежить стійкість.

Відтак реалізація засад Стратегії НБУ, а також пріоритетів національних інтересів прямим чином передбачає участь МОВ у забезпеченні НБО України. Тому вважаємо некоректним підхід, поданий в аналізованій Стратегії, коли про такого

суб'єкта як МОВ жодним чином не згадується. Такий підхід потрібно змінити, внівши відповідні зміни до тексту наступної Стратегії національної безпеки України.

Не сприяє чіткості та усвідомленню місця та ролі МОВ у сфері НБО аналіз Стратегії людського розвитку [239]. Адже в цьому документі основне місце та роль МОВ стосуються проведення фестивалів та інших культурно-освітніх заходів, надання соціальних послуг та забезпечення соціального захисту, покращення медико-демографічної ситуації, стимулювання економічної активності. Жодного слова про безпекові функції в даному документі не міститься, незважаючи на триваючу вже тривалий час російсько-українську війну.

Важливим у цьому аспекті є звернення до Закону України «Про засади державної політики національної пам'яті Українського народу» [172], в якому достатньо повно викладено функцій МОВ, які також стосуються і мають певну дотичність до засад державної політики національної безпеки. МОВ відіграють важливу роль у реалізації державної політики національної пам'яті на місцевому рівні, виконуючи низку функцій, які охоплюють різні аспекти цієї політики. Зокрема, це утвердження громадянської і національної ідентичності, на що зазначено в преамбулі ЗУ «Про національну безпеку України». Тож реалізація політики національної пам'яті постає складовою реалізації засад державної політики національної безпеки. Відтак, за умови встановлення того, що МОВ є суб'єктом реалізації політики національної пам'яті, то вони автоматично є суб'єктами забезпечення національної безпеки і мають бути включені до складових сектору безпеки і оборони.

Здійснений нами аналіз цього закону дав можливість виділити основні функції МОВ в рамках реалізації державної політики національної пам'яті, які також за допомогою методу екстраполяції стосуються забезпечення національної безпеки і оборони і включають:

- 1) забезпечення реалізації безпекової політики на місцях: через її впровадження на території відповідних територіальних громад [172].
- 2) участь у розробленні та виконанні регіональних та місцевих програм у сфері національної безпеки і оборони;

3) дотримання чинного законодавства: здійснюють заходи щодо контролю за дотриманням безпекового законодавства на своїй території, зокрема законів про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів та заборону пропаганди їхньої символіки, а також про увічнення перемоги над нацизмом у Другій світовій війні;

4) організація публічних заходів: організовують та сприяють проведенню освітніх, культурних та інформаційних заходів, присвячених реалізації державної безпекової політики;

5) взаємодія з громадськістю та громадськими організаціями: здійснюють співробітництво громадськими організаціями, науковими установами та ініціативними групами громадян з питань національної безпеки і оборони, залучають їх до обговорення та прийняття відповідних рішень в рамках власної компетенції;

6) інформування населення: забезпечують прозорість та інформування мешканців громади про безпекові та оборонні заходи, рішення та зміни, що стосуються політики національної безпеки і оборони;

7) вирішення конфліктних ситуацій: здійснюють врегулювання спірних питань, пов'язаних із процедурою та механізмами забезпечення НБО України, відповідно до чинного законодавства на принципах діалогу з місцевою громадою;

8) фінансування заходів: в межах своїх бюджетних повноважень виділяють кошти на реалізацію місцевих програм та проєктів у сфері національної безпеки і оборони, а також здійснюють залучення коштів від приватних інвесторів, формують сприятливий інвестиційний клімат для залучення прямих іноземних інвестицій в об'єкти оборонно-промислового комплексу на території громади;

9) ініціюють створення нових об'єктів історичної пам'яті (пам'ятників, меморіальних дошок, скверів), присвячених видатним діячам або подіям української історії;

10) протидія фальсифікації інформації щодо війни та її наслідків, військово-політичного керівництва держави, історії: сприяють поширенню достовірної офіційної інформації про стан російсько-української війни, повоєнні перспективи

розвитку та відновлення, а також історичні події та протидіють спробам фальсифікації вказаних подій, в тому числі й історії, що загрожують національній безпеці;

11) розвиток місцевого патріотизму: вживають комплекс інформаційних та інших заходів з метою формування почуття патріотизму та національної свідомості серед жителів громади, протидіють проявам колабораціонізму.

Ці функції дозволяють ОМС ефективно інтегрувати державну політику національної пам'яті в повсякденне життя територіальних громад, роблячи її більш наближеною до потреб та інтересів місцевих жителів. Таким чином МОВ визначені суб'єктами національної політики та залучені до реалізації її принципів та напрямів. Функціональний аналіз повноважень МОВ у даній сфері уможливили за допомогою методів екстраполяції сформувати ключові функції, які можуть виконувати МОВ у сфері НБО України. Аналіз цих функцій МОВ дав можливість дійти висновків, що вони включають забезпечення реалізації політики на місцевому рівні, участь у розробленні програм, взаємодія із складовим сектору безпеки і оборони врахування рекомендацій, дотримання безпекового законодавства, організацію заходів з підвищення обороноздатності громади, організацію взаємодії з громадськістю та організаціями громадянського суспільства у сфері реалізації державної безпекової політики.

Із продовженням розпочатої у 2014 році збройної агресії відображення у відповідному законодавстві так званої «антитерористичної операції», а також «Мінських домовленостей» вичерпав свій потенціал щодо дотримання конституційного ладу та збереження недоторканності державних кордонів та збереження територіальної цілісності. Самоусунення МОВ, державна зрада та колабораціонізм стали проявами саме на регіональному рівні. Це спричинило унеможливлення реалізації державної безпекової політики, а також ефективної протидії агресору в рамках так званого «АТО». Таким чином постала необхідність у рецентралізації, тобто поверненні централізації влади, локалізації децентралізації і формуванні військово-цивільних адміністрацій.

Із цією метою в ключовий Закон України «Про військово-цивільні адміністрації» [170] було внесено суттєві зміни. Зокрема у 2018 році були внесені зміни

безпосередньо стосовно місцевого самоврядування. Зокрема в преамбулі було чітко визначено, що цей Закон «визначає організацію, повноваження і порядок діяльності військово-цивільних адміністрацій, що утворюються як тимчасовий вимушений захід із елементами військової організації управління для забезпечення безпеки та нормалізації життєдіяльності населення в районі відсічі збройної агресії Російської Федерації, зокрема в районі проведення антитерористичної операції, що не має на меті зміни та/або скасування конституційно закріпленого права територіальних громад на місцеве самоврядування» [170]. Отже, права ТГ на місцеве самоврядування не можуть бути змінені або скасовані. ВЦА не є обов'язковим інструментом влади, тобто вони не є обов'язковими при воєнному стані, а лише можуть утворюватися. Тобто ВЦА можуть і не утворюватися. Їх утворення не є детермінованим воєнним станом. Утворюються вони лише в конкретних районах відсічі збройній агресії РФ.

У ст. 1 дається вичерпний перелік функцій ВЦА, який чітко корелює з питаннями забезпечення національної безпеки. Військово-цивільні адміністрації – це тимчасові державні органи у селах, селищах, містах, районах та областях, що діють у складі Антитерористичного центру при СБУ (у разі їх утворення для виконання повноважень відповідних органів у районі проведення антитерористичної операції) або у складі Об'єднаного оперативного штабу ЗСУ (у разі їх утворення для виконання повноважень відповідних органів у районі здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях) і призначені для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення безпеки і нормалізації життєдіяльності населення, правопорядку, участі у протидії актам збройної агресії, диверсійним проявам і терористичним актам, недопущення гуманітарної катастрофи в районі відсічі збройної агресії Російської Федерації, зокрема проведення антитерористичної операції.

Однак, одразу звертаємо увагу на нечіткість у визначеннях.

По-перше, у дефініції вживається термін «життєдіяльність населення», однак в законодавстві України такого суб'єкта права як «населення» не існує. Є передусім *людина*, відповідно до положень Стратегії НБУ саме її життя і здоров'я, честь і

гідність, недоторканність і безпека як найвища соціальна цінність в Україні. Це відповідає історичній пам'яті українського народу, природі домінування в мирний час приватного інтересу над державним. Ми погоджуємося із Г. Шаульською у тому, що саме в мирний час українське суспільство побудоване на тому, що для кожного громадянина першочерговий інтерес зосереджений на індивідуалістичних та духовних цінностях, коли власна родина, власна домівка є уособленням захисту і безпеки, була, є і буде на першому місці. А вже потім громадянин (кожен із нас) цікавиться інтересами громади, на території якої розташована домівка, та держави, яку у скрутні, неспокійні часи треба захищати. Це прояв українського менталітету [261, с. 163-164]. Однак така ознака трансформується у воєнний час, що було яскраво доведено героїзмом окремих територіальних громад в перші часи ЗАРФ. Тобто хуторянський менталітет, як його намагаються прищепити українству не відповідає справжній природі української нації, а є віковичним прагненням на ментальному рівні з боку руських позбавити українство ідеї державності.

Зокрема, відповідно до ч. 6 проєкту Стратегії громадської безпеки і цивільного захисту України, одним із пріоритетів національних інтересів у сфері громадської безпеки та цивільного захисту є: утвердження конституційного імперативу щодо розгляду людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки як найвищої соціальної цінності в Україні [235]. Тож діяльність ВЦА має відповідати положенням акту стратегічної правотворчості, а не суперечити йому. Також окрім людини в безпековому законодавстві визначені об'єктами безпеки суспільство і держава. Вони виступають єдиним організмом, нерозривною тріадою об'єктів національної безпеки щодо яких здійснюється захист. Цю помилку в ЗУ про ВЦА слід виправити.

По-друге, у дефініції вказується на «диверсійні прояви», але відповідно до законодавства такого явища не існує, отже діяльність ВЦА унеможлиблюється за цим вектором. Відповідно до ст. 113 Кримінального кодексу України відповідальність передбачена за таке кримінальне правопорушення як «*Диверсія*», яка визначається як «вчинення з метою ослаблення держави вибухів, підпалів або інших дій, спрямованих на масове знищення людей, заподіяння тілесних ушкоджень чи іншої шкоди їхньому

здоров'ю, на зруйнування або пошкодження об'єктів, які мають важливе народногосподарське чи оборонне значення, а також вчинення з тією самою метою дій, спрямованих на радіоактивне забруднення, масове отруєння, поширення епідемій, епізоотій чи епіфітотій» [106].

По-третє, те ж саме стосується некоректного ужитку терміну «правопорядок». Адже в тексті ЗУ «Про національну безпеку України», як родового та визначального НПА, чітко визначено поняття «громадська безпека і порядок», натомість термін правопорядок вживається лише тричі в тексті і в контекстуальному співвіднесенні із: 1) предметом цивільного контролю; 2) завдань МВС, а також заслуховування звітів ОМС щодо забезпечення громадської безпеки і правопорядку.

Закладені суперечності в ключовий закон негативно впливають і на застосування некоректної термінології і у галузевих НПА, зокрема в аналізованому тексті ЗУ про ВЦА.

З початком повномасштабної ЗАРФ проти України відповідно до ЗУ «Про правовий режим воєнного стану» було утворено відповідні міські та обласні військові адміністрації. Відповідний указ підписано 24 лютого 2022 року [185]. У п. 2 було чітко зазначено, що «у зв'язку з утворенням військових адміністрацій, зазначених у цій статті, обласні, Київська міська державні адміністрації та голови цих адміністрацій набувають статусу відповідних військових адміністрацій та начальників цих військових адміністрацій». аналогічний підхід було легалізовано і щодо районних адміністрацій та їх голів. Однак на практиці під час війни відбувалися непоодинокі випадки зловживань, дублювання повноважень.

Зважаючи на важливість цього питання для розвитку повоєнної держави, його розгляд, зокрема напрями взаємодії ВЦА і ВА, в тому числі з урахуванням положень Законів України «Про правовий режим воєнного стану» [180], а також «Про основи національного спротиву» [177] вважаємо за необхідне, акцентувати на реальній взаємодії та існуючих суперечностях в умовах воєнного стану.

2.4. Стан взаємодії військово-цивільних адміністрацій з місцевими органами влади у сфері національної безпеки і оборони України в умовах воєнного стану

Фундаментальним аспектом ефективної реалізації державної політики національної безпеки і оборони є її конституційна детермінація, що ґрунтується на визнанні Українського народу – громадян усіх національностей – єдиним джерелом влади. Своє право на безпеку як одну з найвищих соціальних цінностей народ реалізує через механізми ТГ, місцеве самоврядування та МОВ. МОВ виступають інституційним вираженням суверенної волі населення конкретних територій у межах ствердження національної ідентичності та вшанування історичної пам'яті. Багатовіковий досвід державотворення засвідчує як процеси консолідації, так і деструктивні спроби сепаратизму. За цих умов конституційно закріплене право на самовизначення належить виключно Українському народові в цілому, а не окремим регіонам чи громадам. Проте системні інформаційні операції РФ, спрямовані на дискредитацію національної пам'яті та знецінення державотворчих етапів, спричинили деформацію ідеологічних орієнтирів та призвели до втрати окремими ОМС функціонального зв'язку з центральною владою. Така ситуація унеможливорює цілісність безпекового простору та потребує проактивних заходів щодо відновлення єдиного стратегічного наративу в межах їхньої діяльності [200].

Позаяк, процес децентралізації був інтерпретований окремими регіональними суб'єктами як отримання мандата на безмежну владу та псевдоправо на автономізацію від загальнодержавного центру. Така деструктивна та антидержавницька інтерпретація реформи спричинила ілюзію допустимості сепаратистського «самовизначення» аж до виходу територій зі складу держави, що є прямим посяганням на конституційний лад та унітарність України. Подібне викривлення суті децентралізації унеможливорює цілісність системи публічного управління та створює екзистенційні загрози для національної безпеки і оборони, перетворюючи ідею місцевого самоврядування на інструмент дезінтеграції країни в межах їхньої антидержавної діяльності на місцях [198].

Саме тому своєчасним кроком стало ухвалення Закону України «Про військово-цивільні адміністрації», який регламентував організацію, повноваження та порядок функціонування відповідних структур. Створення військово-цивільних адміністрацій було визначено як вимушений тимчасовий захід, що інтегрує елементи військової організації управління для гарантування безпеки та стабілізації життєдіяльності населення в районах відсічі ЗАРФ. Такий інституційний підхід уможливив оперативне відновлення керованості територіями в зоні проведення АТО (згодом, Операції об'єднаних сил), забезпечивши сталість публічного управління у сфері НБО в межах їхньої діяльності у кризових регіонах. Зазначені заходи були реалізовані державою як прояв відповідальності та практичного втілення конституційних гарантій щодо захисту прав і свобод людини, а також забезпечення гідних умов її життєдіяльності.

Фундаментальним призначенням держави є зміцнення громадянської злагоди, утвердження національної та європейської ідентичності Українського народу, а також гарантування незворотності європейського та євроатлантичного курсу. Саме тому в регіонах, де спостерігалось ослаблення державницького вектора, було запроваджено ВЦА. Така інституційна відповідь уможливила відновлення конституційного ладу та забезпечила сталість стратегічних орієнтирів у сфері НБО в межах їхньої діяльності на дестабілізованих територіях.

Діяльність ЦОВВ, в тому числі і МОВ передусім спрямована на розвиток і зміцнення демократичної, соціальної, правової, заможної та ефективної розвиненої держави [151]. Відтак будь-які дії ОМС, як складової МОВ, що виходять за даний контекст потребують корекції алгоритмів управління і вжиття невідкладних заходів щодо відновлення конституційного порядку на місцях, тобто рецентралізації влади. Саме тому, незважаючи на вказівку в ЗУ про ВЦА що вони «не мають на меті зміни та/або скасування конституційно закріпленого права ТГ на місцеве самоврядування», це положення варто трактувати: центральна влада не скасовує лише ті права ТГ, що відповідають Конституції України, і лише вони не можуть бути обмежені.

Однак колабораціонізм, сепаратизм, тероризм, диверсії, терористичні акти та інші антиконституційні прояви не входять в перелік конституційних прав ТГ, тож на них не розповсюджується «заборона їх не скасування». Те, що не передбачено

Конституцією України має бути скасовано, а щодо винних осіб вжиті заходи щодо їх притягнення до відповідного виду юридичної відповідальності.

Зокрема ЗАРФ чітко продемонструвала низький рівень готовності державних органів до захисту об'єктів критичної інфраструктури та забезпечення їх сталого функціонування в умовах воєнного стану. Адже на четвертий рік війни в осінньо-зимовий період 2025 року РФ безперешкодно та систематично знищує об'єкти енергетичної інфраструктури, позбавляючи Україну енергетичного суверенітету. Також до сих пір не є вирішеними питання комунікації з МОВВ щодо вирішення питань облаштування громадських місць з урахуванням принципів побудови безпечного середовища, фортифікаційних споруд та проведення мобілізаційної підготовки.

Тому запровадження ВЦА було правильним, своєчасним та необхідним рішенням в умовах ерозії безпекової політики і нечіткості механізмів державного управління національною безпекою на регіональному рівні. Адже саме це формувало умови, за яких одні ТГ та ОМС взяли на себе функції збереження територіальної цілісності і забезпечення НБО, а інші навпаки – самоусунилися, більше того – стали на бік агресора.

Заслужовує на увагу дослідження О. Лялюка, в якому зроблено спробу дослідити питання конституційно-правового статусу ВА та ВЦА та проблеми їх територіальної організації, проведено їх порівняльну характеристику [125]. Оскільки тема дуже важлива, то детальний аналіз складових комплексної проблематики допоможе зрозуміти суть як плутанини в наукових дослідженнях, так і намітити шляхи розуміння причин конфліктів між ними, а також МДА.

Зокрема, О. Лялюк стверджує що «функціонування військових адміністрацій не передбачає припинення діяльності органами місцевого самоврядування» [125, с. 7]. Однак в преамбулі йдеться про зовсім інше: «... не має на меті зміни та/або скасування конституційно закріпленого права територіальних громад на місцеве самоврядування». Такі перекручування призводять до різних правових наслідків, які можуть обґрунтовуватися через публікації деякими авторами таких тез. Адже, за умови трактування положень закону про ВЦА з позицій О. Лялюка, функціонування

ВА не передбачає припинення діяльності ОМС, що порушують українське законодавство і вчинюють дії спрямовані на повалення державної влади, порушення конституційного ладу, сепаратизм колабораціоністську діяльність і взагалі злочини проти основ національної безпеки держави.

Відтак актуалізується питання не лише в практичній, а й теоретичній царині щодо дослідження напрямів розуміння та корінь проблем у сфері територіальної організації ВЦА, ВА та МДА. Адже різноманітні трактування окремих наукових теорій в теоретичній царині є проявом наукового плюралізму, утім у сфері практичній – сфері публічного управління – це призводить до відсутності чіткості розуміння сутності та інтенсивності управлінського впливу, структури та механізмів публічного управління.

Варто акцентувати на тому, що окремі дослідники, застосовуючи фрагментарний підхід, лише констатують певний перелік проблемних питань, проте уникають висвітлення власної науково обґрунтованої позиції. Зокрема В. Шевченко відзначає, що «у Конституції України взагалі відсутні норми, що регулюють питання утворення й функціонування місцевих органів державної влади з елементами військової організації управління» [262, с. 48].

На нашу думку, також варто утриматися від цитування непотрібного і нерелевантного зарубіжного досвіду, адже після другої світової війни, Україна перша стикнулася із широкомасштабним вторгненням РФ на власну територію. Тому український досвід нині є відправним і саме український досвід мають вивчати іноземні фахівці, в тому числі і у сфері організації місцевого самоврядування в умовах гібридної агресії РФ проти ЄС і їхніх країн.

Щодо характеру правової регламентації варто зауважити, що діяльність ВЦА регулюється окремим НПА, тоді як правовий статус та функціонування ВА детерміновані безпосередньо Законом України «Про правовий режим воєнного стану». Така диференціація нормативного підґрунтя спричиняє відмінності у процедурах їхнього формування та межах правосуб'єктності. Водночас системний аналіз цих актів уможлиблює виокремлення ВА як більш універсального інструментарію управління в умовах повномасштабної агресії.

Зокрема у ч. 9 ст. 4 ЗУ «Про правовий режим воєнного стану» зазначено, що у зв'язку з утворенням військових адміністрацій населених пунктів повноваження ВЦА цих населених пунктів припиняються з дня початку здійснення відповідною ВА своїх повноважень. Тобто, якщо на базі МДА формуються ВЦА, повноваження останніх припиняються внаслідок створення ВА, то формально ВА за указом президента повністю замінюють як ВЦА, так і МДА, оскільки на них повністю покладено функцію здійснення на відповідній території повноважень районних, обласних рад, державних адміністрацій та інші повноваження, визначені Законом «Про правовий режим воєнного стану».

Наголосимо, що відповідно до ст. 2 правовою основою ЗУ «Про військово-цивільні адміністрації» визначено «Конституцією України, Законом України «Про боротьбу з тероризмом», цей Закон та інші видані відповідно до них нормативно-правові акти». Нечіткість положень статті 2 зазначеного акта полягає у змістовній та юридичній некоректності: по-перше, будь-яке законодавство в Україні апріорі базується на принципі конституційності, що робить подібні уточнення зайвими; по-друге, існування принципу безумовної відповідності нормативно-правових актів нормам Закону України «Про боротьбу з тероризмом» не підтверджується ані доктринальними засадами, ані загальною ієрархією законодавства. Крім того, у цій статті відсутні важливі посилання на профільні закони «Про національну безпеку України», «Про правовий режим воєнного стану», «Про основи національного спротиву» та «Про оборону України». Така нормативна ізоляція унеможливорює формування цілісної правової бази та спричиняє функціональну розбалансованість у межах їхньої діяльності.

Формально будь-яка ВА наділена потенціалом повної заміни МДА. Така правова конструкція спричиняє ризики фактичної узурпації влади з боку правлячої політичної сили та створює умови для зловживань на місцях з боку начальників ВА, які призначаються Президентом України за поданням ГШ ЗСУ або відповідної ОДА. Проте, згідно з ч. 2 ст. 9 профільного закону, ОМС продовжують здійснювати повноваження, делеговані їм Конституцією та законодавством. Це уможливорює

збереження певного рівня інституційного балансу, хоча й детермінує виникнення управлінських колізій у межах їхньої взаємодії.

Таким чином формуються колізії, адже:

– відповідно до ч. 2 ст. 3 ЗУ про ВЦА ВЦА населених пунктів утворюються на території територіальних громад; сільські, селищні, міські ради яких та/або їх виконавчі органи не здійснюють покладені на них Конституцією та законами України повноваження, у тому числі внаслідок фактичного саморозпуску або самоусунення від виконання своїх повноважень, або їх фактичного невиконання, а також у разі прийняття Центральною виборчою комісією рішення про неможливість проведення виборів до відповідних органів місцевого самоврядування;

– відповідно до ч. 9 ст. 4 ЗУ «Про правовий режим воєнного стану» у зв'язку з утворенням ВА населених пунктів повноваження ВЦА цих населених пунктів припиняються з дня початку здійснення відповідною військовою адміністрацією своїх повноважень;

– відповідно до ч. 2 ст. 1 Указу Президента України «Про утворення військових адміністрацій»: у зв'язку з утворенням військових адміністрацій, зазначених у цій статті, обласні, КМДА та голови цих адміністрацій набувають статусу відповідних ВА та їх начальників.

Відповідно, за умови утворення, наприклад, Київської міської військової адміністрації, її очільником має бути призначений В. Кличко, що уможливило б поєднання ним обов'язків голови КМДА та начальника КМВА. Слід зауважити: якщо для утворення ВЦА підставою є фактичне невиконання органами влади своїх повноважень, то для створення ВА правовою формою та достатньою умовою є відповідний указ Президента України. Оскільки припинення діяльності ОМС законодавчо стосується лише рівня села, селища чи міста, військові адміністрації на рівні області та району функціонують паралельно з ОМС. Така паралельність структур спричиняє складні питання ієрархічної координації в межах їхньої поточної діяльності.

У Постанові Верховного Суду України № 620/7714/22 від 18 жовтня 2023 року акцентовано, що ЗУ «Про правовий режим воєнного стану» у будь-якому випадку не

передбачає саме припинення повноважень обласних, районних рад, а лише встановлює, що такі (повністю або частково) можуть бути тимчасово, в межах визначеного цим законом строків, передані тимчасовим державним органам – ВА. Ані ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», ані ЗУ «Про правовий режим воєнного стану», ані жоден інший акт законодавства, не містять приписів про те, що повноваження відповідної обласної та/або районної ради припиняються автоматично за умов введення в Україні воєнного стану та утворення відповідно до закону ВА. Утворення таких тимчасових державних органів Президентом України не є самостійною і достатньою підставою для припинення повноважень обласних, районних рад у період дії воєнного стану [166].

З огляду на відсутність окремого НПА, який би регламентував організацію та функціонування інституту президентства, Глава держави має діяти виключно в межах Конституції України. Основний Закон визначає вичерпний перелік та обсяг повноважень Президента, що унеможлиблює їх самовільне розширення. Будь-яка спроба виходу за межі встановленої компетенції спричиняє порушення принципу законності та підриває засади поділу влади, що безпосередньо впливає на легітимність їхньої взаємодії з іншими інституційними структурами. Проте цей засадничий конституційний принцип було порушено в нормах Законів України «Про правовий режим воєнного стану» та «Про військово-цивільні адміністрації». У зазначених актах безпідставно та необґрунтовано розширено обсяг дискреційних повноважень Президента України, зокрема в частині одноосібного прийняття рішень щодо утворення ВА та ВЦА. Така законодавча експансія компетенції глави держави унеможлиблює дотримання принципу правової визначеності та спричиняє ризики порушення балансу гілок влади, перетворюючи тимчасові безпекові заходи на інструмент посилення особистого політичного впливу в межах їхньої поточної реалізації.

Відтак такі повноваження президента є неконституційними, зокрема оскільки суперечать Рішенню КСУ від 10 квітня 2003 р. № 7-рп/2003 [231]. На це звертають увагу й інші дослідники: О. Лялюк [125, с. 11], Я. Маслова [128], М. Ануфрієв [10]. Зокрема Сікорський прямо наголошує, що утворення ВЦА сприяє розширенню

компетенції Президента України і суперечить основним принципам системи права України [225, с. 164].

Значущими в аспекті аналізу природних прав людини та проблеми несумісності природи державної влади з місцевим самоврядуванням у межах одного органу, постають дослідження В. Шевченка. Автор обґрунтовує, що таке інституційне змішування спричиняє викривлення суті самоврядної суб'єктності та унеможливорює повноцінну реалізацію прав громадян на управління локальними справами. Подібний науковий ракурс дозволяє виявити глибинні суперечності в межах їхньої поточної функціональної трансформації, де державний примус вступає в конфлікт із засадами місцевої демократії [262]. Варто зважати і ще на таку ознаку як територіальна. Адже згідно з положеннями ЗУ «Про військово-цивільні адміністрації» вони можуть створюватися на всіх рівнях. Військова практика в принципі довела доцільність такого положення, зважаючи на складності оборони та збройної відсічі на рівні окремих районів [187]. Тому не можемо підтримати дослідників, які виступають проти доцільності утворення ВЦА на районному рівні і на рівні села [125, с. 13].

Натомість ми підтримуємо позицію О. Лялюка, який на прикладі паралельного функціонування ВЦА та районної ради в Попаснянському районі Луганської області, акцентує увагу на деструктивних наслідках такого дуалізму. Це спричинило дублювання повноважень та системні проблеми у розподілі фінансових ресурсів. З огляду на це, обґрунтованою вбачається пропозиція формування уніфікованої системи управління, яка б відповідала законодавству та вирізнялася чіткістю і зрозумілістю. Таке впорядкування уможливить усунення управлінського хаосу та забезпечить прозорість інституційних процесів у межах їхньої практичної реалізації [125, с. 13].

Необхідно наголосити на складності субординаційних відносин ВЦА, що зумовлено об'єктивною комплексністю їхніх завдань. Особливість правосуб'єктності ВЦА та багаторівневість публічного управління в цьому контексті характеризуються перехресним підпорядкуванням: 1) АТЦ при СБУ – через законодавче закріплення специфіки функцій у межах проведення АТО; 2) Кабінету Міністрів України – за вертикаллю виконання функцій державних адміністрацій відповідного рівня; 3)

Президенту України – внаслідок його виключних повноважень щодо створення ВЦА та призначення їхніх голів; 4) Верховній Раді України – у питаннях парламентського контролю за реалізацією військово-цивільних відносин. Така розгалужена система взаємозв'язків унеможлиблює лінійну керованість, водночас уможлиблюючи багатосторонній контроль, що спричиняє необхідність додаткового узгодження управлінських рішень у межах їхньої практичної реалізації [264, с. 123].

Важливим аспектом, що підкреслює невизначеність повноважень, постає питання контролю за діяльністю зазначених суб'єктів. На практиці, створення ВА та призначення її начальника Президентом України спричиняє ситуацію, за якої він же одноосібно здійснює і контроль за їхньою діяльністю. Це порушує засади контрольної функції та формує умови для фактичної безконтрольності та непідзвітності цих органів.

Крім того, згідно з нормами безпекового законодавства, підзвітність ВЦА та ВА КМУ обмежується лише сферою реалізації повноважень виконавчої влади. Це фактично призводить до поглинання функцій місцевого самоврядування державними органами, що суперечить природі самоврядної суб'єктності. Така інституційна деформація унеможлиблює здійснення незалежного контролю та порушує баланс між державним управлінням і правами територіальних громад у межах їхньої поточної взаємодії.

Чітке розмежування повноважень ВА і ВЦА (Додаток В.1) свідчить про їхню ключову відмінність у правовому статусі, що полягає у: часі; підставах; територіях їхнього створення; джерелах їхніх повноважень. Так, правовою основою створення та функціонування ВЦА є Закон України «Про військово-цивільні адміністрації» від 2015 року. Його було прийнято для забезпечення життєдіяльності в окремих районах Донецької та Луганської областей, де неможливо було забезпечити нормальне функціонування ОМС. Мета створення ВЦА полягала у тому, що вони були тимчасовим, вимушеним заходом для забезпечення безпеки та нормального життя, реалізації базових життєво важливих функцій та потреб в районах проведення антитерористичної операції (АТО), а пізніше – Операції об'єднаних сил (ООС). До складу ВЦА входили як військові, так і цивільні особи. Наголошуючи на

тимчасовості, В. Шевченко, аналізуючи практику НАТО щодо організації цивільно-військового співробітництва, відзначає що «діяльність інституцій ЦВС є тимчасовою та має на меті своєчасну передачу зобов'язань відповідним цивільним організаціям чи місцевій владі» [264, с. 123].

Також на ознаку «тимчасовості» вказує і Я. Маслова, відзначаючи, що «військово-цивільні адміністрації є тимчасовими державними органами» [128, с. 216]. Дослідниця визначає повноваження ВЦА як елемент їхнього правового статусу: 1) повноважень щодо управління; 2) повноважень щодо контролю; 3) повноважень щодо організації; 4) повноважень щодо керівництва; 5) повноважень щодо встановлення окремих адміністративно-правових режимів тощо [128, с. 213]. Ознаку «тимчасовості» ВЦА артикулюють й інші дослідники [74]. Також на ознаку тимчасовості, але ВА, вказує П. Пилипенко, причому уживає терміносполуку «гарантії тимчасовості» як умови балансу між ефективним воєнним управлінням і демократичними стандартами самоврядування [159, с. 366], а також інші дослідники [70; 274].

Стосовно утворення ВА управлінське середовище зовсім інше. Правовою підставою утворення ВА виступає Закон України «Про правовий режим воєнного стану» з моменту введення воєнного стану по всій території України та у разі загрози безпеці, а також відповідний Указ Президента України. Мета ВА полягає у тому, що вони призначені для забезпечення управління на відповідних територіях в умовах воєнного стану, зокрема: забезпечення оборони; підтримки публічного порядку; захисту прав і свобод, законних інтересів громадян; ефективного функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування. До складу ВА входять військовослужбовці, правоохоронці та інші фахівці, що залежить від конкретних завдань. Основні завдання ВА: готувати місто до оборони, забезпечувати громадський порядок та безпеку цивільного населення, здійснювати контроль правового режиму воєнного стану та забезпечувати життєдіяльність міста [43]. Повноваження ВА переважно зосереджені на виконанні завдань із забезпечення національної безпеки і оборони в усіх сферах суспільного буття тих адміністративно-територіальних одиниць, у межах яких вони сформовані. Реалізація цих повноважень уможливорює

оперативну мобілізацію ресурсів на локальному рівні, що забезпечує стійкість системи публічного управління в межах їхньої відповідальності [38, с. 114]. Підтримуємо ідею даних дослідників щодо включення до повноважень ВА заходів із організації й забезпечення руху національного спротиву в межах громад й адміністративно-територіальних одиниць, в яких діють ВА [38, с. 110].

При цьому проблема формування адекватних механізмів управління полягає у невизначеному правовому статусі ВА. Зокрема, одна група дослідників обстоює тезу про ототожнення військової адміністрації з відповідним МОВ, на базі якого її сформовано, проте наголошує на зміні її адміністративно-правового статусу [274; 2; 194]. Наразі відбуваються трансформації у порядку призначення начальника такої адміністрації, процедурі формування її складу та системі підпорядкування. Одночасно спостерігається істотне розширення повноважень цього органу державної влади через наділення його функціями щодо забезпечення заходів правового режиму воєнного стану. Такі зміни в адміністративно-правовому статусі уможливають концентрацію управлінського ресурсу, проте спричиняють зміну характеру їхньої діяльності порівняно з мирним часом [247, с. 666].

Інша група дослідників обстоює позицію щодо трактування ВА як автономної системи органів публічної адміністрації. Такий підхід уможлиблює розгляд цих структур як специфічних суб'єктів, чия правосуб'єктність та функціональне призначення детерміновані особливими умовами їхнього функціонування. В. Мороз стверджує, що завданням ВА є забезпечення реалізації повноважень Президента України у сфері гарантування державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина [138, с. 171]. Однак ця позиція суперечить положенням ст. 106 Конституції України, де чітко визначено, що Президент може створювати виключно консультативні, дорадчі або допоміжні органи. За таких умов суто формально Президент України не наділений правом створювати автономні органи державної влади. Відтак, представники другої позиції фактично обстоюють підхід, який апріорі суперечить нормам Конституції України та унеможлиблює легітимне розширення їхньої суб'єктності поза межами конституційного поля.

Таким чином, доцільно наголосити, що попри те, що обидва типи адміністрацій створюються в умовах надзвичайних ситуацій, їхнє формування та правовий статус регламентуються розрізненими нормативно-правовими актами, що детермінується масштабом загроз і має кардинально відмінну мету та географію застосування. ВЦА є лише локальним і тимчасовим, фактично допоміжним інструментарієм, тоді як ВА постають системним і всеохоплюючим механізмом, що функціонує впродовж дії воєнного стану. Однак варто констатувати, що розбіжність повноважень між ВА та ВЦА не вичерпує критичний комплекс проблем публічного управління діяльністю місцевих органів влади. Особливої гостроти набуває дублювання функцій між МДА та ВА, що має суттєвий, кардинальний і субстанційний характер. Така інституційна розбалансованість унеможливорює чітку ієрархізацію відповідальності та спричиняє управлінський хаос у межах їхньої діяльності.

На основі аналізу управлінської практики [90; 158] нами було детерміновано ключові чинники, що спричиняють системні конфлікти між МДА та МВА, зокрема гострі суперечки між міськими головами та очільниками військових (військово-цивільних) адміністрацій. Така конфліктогенність інституційного середовища унеможливорює злагоджену реалізацію безпекових заходів та деформує засади публічного управління в межах їхньої взаємодії на локальному рівні.

У межах методу кейс-стаді нами було проаналізовано управлінську колізію між Київським міським головою В. Кличком та начальником КМВА Т. Ткаченком, призначеним на посаду 31 грудня 2024 року. Сутність конфлікту полягає у боротьбі за делімітацію повноважень та контроль над стратегічним управлінням столицею в умовах воєнного стану. У публічній площині ця ситуація маніфестується через перманентні взаємні звинувачення у блокуванні інституційної діяльності та виході за межі правосуб'єктності. За результатами проведеного структурно-функціонального та комунікативного аналізу нами було здійснено типізацію предметів конфлікту за такими критеріями:

- розподіл повноважень: В. Кличко обґрунтовує, що призначення начальника КМВА без профільної військової освіти грубо суперечить законодавству та є прямою спробою узурпації влади з боку оточення чинного Президента. Мер столиці акцентує,

що начальник КМВА цілеспрямовано блокує функціонування місцевого самоврядування (що корелює з результатами нашого теоретичного аналізу нормативної бази). Натомість Т. Ткаченко вдається до маніпулятивних тверджень про вимушене виконання завдань, із якими нібито не справляється міська влада. При цьому він свідомо уникає конкретизації змісту цих завдань, зміщуючи акцент на персональну дискредитацію мера та девальвацію його статусу як особи, обраної через пряме народне волевиявлення. Цей конфлікт досяг кульмінації після рішення Київради від квітня 2025 року щодо розширення повноважень міського голови, яке Т. Ткаченко оскаржив у судовому порядку. Така судова агресія начальника ВА остаточно унеможлиблює конструктивну співпрацю та спричиняє руйнацію управлінської вертикалі в межах їхнього протистояння;

- функціонування Ради оборони Києва: у жовтні 2025 року Т. Ткаченко вдався до публічних звинувачень на адресу В. Кличка через пропуск засідання Ради оборони міста, що спричинило його перенесення та нібито заблокувало розв'язання критичних питань щодо облаштування укриттів і фінансування медичних закладів. У відповідь міський голова кваліфікував такі заяви як деструктивні політичні інтриги, акцентувавши, що саме мер є легітимним керівником Ради оборони, який одноосібно визначає порядок денний та графік засідань. В. Кличко наголосив, що статус співкерівника, наданий Т. Ткаченку, є виключно тимчасовим, що унеможлиблює привласнення останнім керівних функцій у межах цього органу. Така колізія ієрархічності підриває злагодженість стратегічного управління столицею в межах їхньої взаємодії;

- статус критично важливих підприємств: у серпні 2025 року між КМДА та КМВА розгорнувся публічний конфлікт довкола процедури надання підприємствам статусу «критично важливих» для життєдіяльності міста. Сторони вдалися до взаємних звинувачень у навмисному затягуванні погоджувальних процесів, що спричинило ризики для стабільного функціонування міської інфраструктури. Така інституційна неспроможність дійти згоди у процедурних питаннях унеможлиблює оперативне бронювання персоналу та забезпечення безперебійної роботи ОКІ, дестабілізуючи ситуацію в межах їхньої зони відповідальності;

– відновлення інфраструктури та компенсації: В. Кличко висунув прямі звинувачення на адресу КМВА та особисто Т. Ткаченка у цілеспрямованому блокуванні рішень, необхідних для відбудови пошкоджених житлових об'єктів, виплати матеріальних компенсацій постраждалим громадянам та проведення ремонтних робіт на критичній інфраструктурі. Така деструктивна позиція військової адміністрації спричиняє соціальну напруженість і унеможливорює оперативне подолання наслідків обстрілів, перетворюючи питання життєзабезпечення міста на інструмент політичного тиску в межах їхнього управлінського протистояння;

– транспортна мережа та інклюзивність: у квітні 2025 року Т. Ткаченко звинуватив В. Кличка у блокуванні ініціативи щодо відкриття наземного переходу на Хрещатику, аргументуючи це необхідністю забезпечення безбар'єрного простору. Окрім цього, у січні 2025 року виникла гостра дискусія стосовно доцільності зупинки громадського транспорту під час повітряних тривог – колізія, яка була остаточно врегульована лише 18 березня 2025 року. Такі суперечки навколо операційного управління транспортною системою спричиняють дезорганізацію логістики міста та унеможливлюють оперативне прийняття рішень, що безпосередньо впливає на рівень безпеки та комфорту громадян у межах їхньої взаємодії [190];

– неефективне використання бюджетних коштів: Т. Ткаченко неодноразово піддавав публічній критиці В. Кличка за спрямування видатків міського бюджету на добудову Подільсько-Воскресенського мостового переходу в умовах воєнного стану, супроводжуючи це звинуваченнями у корупції та марнотратстві. Проте, варто констатувати, що жодних доказових матеріалів надано не було, а відповідні звернення до правоохоронних органів для юридичної верифікації фактів не надходили. Така безпідставна дискредитація бюджетної політики міста спричиняє необґрунтовану соціальну напруженість та унеможливлює конструктивний фінансовий менеджмент, перетворюючи питання міської інфраструктури на інструмент політичної маніпуляції в межах їхнього протистояння.;

– деструктивні комунікації та взаємні звинувачення: сторони вдаються до перманентного обміну звинуваченнями у неправдивості, маніпуляціях та реалізації приватних політичних інтересів. Трансляція цих суперечок у публічну площину через

соціальні мережі та медіаресурси спричиняє зростання суспільної зневіри в спроможності суб'єктів забезпечити надійну оборону столиці. Така дискредитація управлінських еліт унеможлиблює формування впевненості громадян у ефективному захисті енергетичної інфраструктури та належній підготовці до осінньо-зимового періоду 2025–2026 років, що створює критичні ризики в межах їхньої відповідальності за соціальну стабільність.

Із позицій публічного управління, конфлікт між В. Кличком та Т. Ткаченком детермінований тривалим протистоянням між Офісом Президента (яким призначається начальник КМБА) та міським головою за контроль над виконавчою владою, місцевим самоврядуванням столиці та, насамперед, найбільшим у державі міським бюджетом. Відносини між мером та центральною владою залишаються стабільно напруженими протягом кількох років, оскільки В. Кличко є одним із небагатьох суб'єктів політики, хто зберіг посаду та автономний вплив поза межами владної вертикалі А. Єрмака та В. Зеленського. Така політична суб'єктність спричиняє перманентну боротьбу за перерозподіл повноважень, що унеможлиблює сталість управлінських процесів та провокує конфлікт інтересів у межах їхньої інституційної взаємодії.

На нашу думку, детермінантами конфліктів між обраними міськими головами та призначеними Президентом начальниками ВА є системні колізії, що виникли в українському законодавстві після запровадження правового режиму воєнного стану. Ці суперечності переважно стосуються розмежування повноважень, процедур призначення та здійснення контролю над стратегічним управлінням містами. Така нормативна невизначеність спричиняє інституційне протистояння та унеможлиблює злагоджене функціонування управлінської вертикалі в межах їхньої поточної взаємодії.

Здійснений аналіз окремих актів дав можливість виділити ключові колізії:

Конституція України та Закон «Про правовий режим воєнного стану»:

– норма: відповідно до ст. 140 Конституції України гарантується право територіальних громад на місцеве самоврядування, яке здійснюється через ОМС;

– колізія: ЗУ «Про правовий режим воєнного стану» дозволяє створювати ВА, які можуть перебирати на себе повноваження ОМС у населених пунктах. Це, по суті, призупиняє роботу обраних органів влади та їхніх посадових осіб, передаючи контроль призначеним президентом головам, що вступає в суперечність із конституційними засадами;

Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про правовий режим воєнного стану»: норма: Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» чітко розмежовує повноваження ОМС та визначає виборний характер посад мера і депутатів; колізія: Закон «Про правовий режим воєнного стану» дозволяє створювати військові адміністрації населених пунктів у разі, якщо міська рада та її виконавчий орган не здійснюють свої повноваження. Проблема полягає в тому, що закон не містить вичерпного переліку умов для припинення повноважень ОМС, що створює простір для різної інтерпретації. Наприклад, у Києві, де міська рада продовжує працювати, існування КМВА, яка, за словами мера, дублює та блокує роботу міської влади, створює правову невизначеність;

специфіка Закону «Про столицю України – місто-герой Київ»: норма: цей закон встановлює особливий статус Києва та передбачає, що КМДА очолює голова, який призначається президентом за поданням Кабінету Міністрів України, а мер є її головою; колізія: в умовах воєнного стану була створена КМВА, яку очолює призначений президентом начальник. Відповідні зміни до рамкового закону внесені не були. Відтак, на практиці це призводить до паралельного існування двох керівників – обраного мера та призначеного голови, чийі повноваження частково перетинаються, а в теорії: діяльність очільника ВА саме в Києві перебуває поза правовим полем, оскільки функціонування лише одного міста в Україні – міста-героя Києва – регламентується окремим спеціальним законом, в якому визначено спеціальний статус міста Києва як столиці України, особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті відповідно до Конституції України та законів України [183]. Наслідком є суперечки щодо контролю за бюджетом, критичною інфраструктурою та іншими важливими питаннями.

Контроль і розподіл повноважень: норма: ОМС мають повноваження щодо управління майном, формування бюджету та вирішення інших питань місцевого значення; колізія: військові адміністрації отримують широкі повноваження щодо управління комунальним майном, бюджетом та іншими сферами, що призводить до дублювання функцій і конфліктів. Також відсутність чіткого законодавчого регулювання механізмів контролю за діяльністю ВА та оскарження їхніх дій з боку ОМС ускладнює ситуацію.

Таким чином, доцільно сформулювати висновки щодо виявлених ключових колізій:

1) визначені колізії створюють підґрунтя для перманентної напруженості між МДА та ВА, що набуває особливої гостроти в столиці України. За таких умов унеможлиблюється здійснення ефективного публічного управління у сфері НБО, оскільки інституційні конфлікти спричиняють розбалансування управлінської вертикалі та підривають стійкість системи в межах їхньої взаємодії;

2) неузгодженість окремих положень безпекового законодавства, а подекуди і їхня пряма суперечність Конституції України, детермінують деградацію демократичних стандартів та підривають фундаментальні засади місцевого самоврядування. Більше того, нормативна дисфункція суттєво уповільнює розв'язання нагальних проблем в умовах війни та спричиняє системні перешкоди для оперативного управління. Таким чином, зазначені процеси закладають критичний дисбаланс, що унеможлиблює сталий розвиток та ефективне відновлення повоєнної України в межах їхньої майбутньої реалізації;

3) правова невизначеність концептуальних засад функціонування інституту ВА залишає широкий простір для політичних маніпуляцій, взаємних звинувачень у корупції та зловживанні владою. Це спричиняє системний дисбаланс у публічному управлінні, що посилюється відсутністю належного контролю та підзвітності ВА. З огляду на це, наприклад, зрив будівництва фортифікаційних споруд існує як реальне явище, проте розмитість повноважень унеможлиблює притягнення посадових осіб до кримінальної відповідальності, оскільки невизначеність компетенцій критично ускладнює доведення самого факту свідомого невиконання обов'язків у межах їхньої

діяльності. Модель подолання цих наслідків шляхом внесення законодавчих змін зображено нами в Додатоку В.2.

Інституційна стійкість безпекового середовища потребує перебудови системи управління на рівні територіальних підсистем з урахуванням викликів воєнного часу та стратегії повоєнного відновлення. Насамперед це детермінує необхідність уточнення повноважень місцевих органів виконавчої влади та впровадження комплексної безпекової паспортизації територій.

У зазначених обставинах імперативного значення набуває інтеграція інженерно-технічних заходів цивільного захисту у процеси просторового розвитку та будівництва, а також захист об'єктів критичної інфраструктури. Це уможливорює посилення персональної відповідальності посадових осіб та суб'єктів господарювання за нехтування безпековими стандартами. Крім того, на рівні громад і регіонів мають бути прийняті комплексні цільові програми з верифікованими джерелами фінансування та прозорим механізмом контролю, що унеможливорює ухилення від виконання завдань у межах їхньої відповідальності..

З урахуванням окреслених особливостей, на нашу думку, фінансування заходів із реалізації державної безпекової політики має здійснюватися за багатоканальною моделлю. Окрім бюджетних асигнувань усіх рівнів, необхідно активно залучати джерела, не заборонені законодавством, зокрема механізми грантової підтримки, технічної допомоги та цільових інвестицій, що надаватимуться Україні в межах повоєнного відновлення. Така диверсифікація ресурсів уможливорює стабільне виконання безпекових завдань та спричиняє підвищення адаптивності місцевих громад, оскільки залучення зовнішніх фінансових інструментів суттєво розширює потенціал їхньої діяльності.

Висновки до розділу 2

Дослідження організаційних та правових засад забезпечення діяльності МОВ у сфері національної безпеки й оборони України дозволяє сформулювати низку висновків:

Інституційний механізм публічного адміністрування у сфері НБО формується системою МОВ, діяльність яких детермінована нормативно закріпленими функціями на загальнодержавному та локальному рівнях. Цей механізм спрямований на імплементацію безпекової політики держави та створення умов для захисту національних інтересів у межах конкретних громад. За вказаного стану правового регулювання особливого значення набуває реалізація муніципальної ідентичності як фундаменту для утвердження національної самобутності.

Обґрунтовано, що системний аналіз стратегій управління місцевими органами влади у сфері національної безпеки і оборони набуває визначальної ролі для утвердження нової парадигми муніципальної безпекової політики.

Таке концептуальне поєднання уможливило виявлення прихованих деструкцій в управлінській ієрархії, де невідповідність компетенцій посадових осіб викликам війни спричинила інституційну неефективність. Застосування цього підходу також дозволило визначити нові стандарти відбору кадрів для безпекового сектору громад, що зумовлює сталість публічного управління в межах їхньої адаптації до умов особливого періоду.

Визначено фундаментальні чинники ефективності державної політики, що мають базуватися на побудові коректної системи взаємодії широкого кола учасників управлінських відносин. При цьому взаємодію розглянуто як форму зв'язку та взаємовпливу суб'єктів, що уможливорює досягнення спільних стратегічних цілей і гарантує результативне функціонування системи загалом.

Проведений аналіз організаційних форм взаємодії свідчить, що питання розвитку місцевих органів влади, їхньої конкретної ролі та відповідальності у сфері безпеки залишаються недостатньо розробленими. Встановлено відсутність ґрунтовних підходів, адекватних сучасним реаліям, до визначення суб'єктного складу системи забезпечення національної безпеки і оборони. Зокрема, це стосується чіткої інтеграції МОВ до цієї структури, що унеможливорює повноцінне використання їхнього потенціалу та спричиняє функціональні прогалини в управлінській вертикалі.

Сформульовано напрями, завдання та функції МОВ, які можуть бути реалізовані під час реалізації безпекової політики. Наведено аргументи на користь позиції, що

провідну роль у відсічі збройній агресії на початковому етапі відіграли саме місцеві органи влади, які суб'єктивно, але в інтересах держави, збереження державного устрою та забезпечення територіальної цілісності та конституційного ладу реалізували свої повноваження і зупинили в межах власних можливостей варварську агресію окупантів.

Наведено організаційно-функціональні рівні публічного управління у сфері реалізації державної безпекової політики: стратегічний; загальнодержавний; відомчо-територіальний; місцевий, технологічний. Сформульовано відповідні поданим рівням функції, які відповідають як горизонтальному, так і вертикальному рівням взаємодії і в цілому визначають зміст стратегії управління розвитком МОВ.

Визначено ключові напрями, завдання та функції МОВ, що імплементуються у процесі реалізації безпекової політики. Наведено аргументи на користь того, що провідну роль у відсічі збройній агресії на початковому етапі відіграли саме МОВ. Суб'єктивно усвідомлюючи державний інтерес, вони спрямували зусилля на збереження державного устрою, територіальної цілісності та конституційного ладу, що уможливило зупинення варварської агресії рашистських окупантів у межах наявних ресурсів громад. Така самостійність у прийнятті рішень на місцях спричинила формування першої лінії інституційного спротиву, де залучення локальних активів стало вирішальним фактором виживання держави.

Визначення організаційно-функціональних рівнів (стратегічного, загальнодержавного, відомчо-територіального, місцевого та технологічного) закладає фундамент для нової архітектури публічного управління. Кожен із цих рівнів наповнюється специфічними функціями, що синхронізують горизонтальні та вертикальні вектори взаємодії суб'єктів. Саме такий розподіл стає змістовним ядром стратегії, за якою розвиватимуться місцеві органи влади.

Стратегія розвитку МОВ орієнтована на капіталізацію сильних сторін громад у сфері національної безпеки і оборони. Замість копіювання функцій центру, місцева влада має фокусуватися на власних унікальних спроможностях, адаптуючи їх до реальних потреб захисту територій. Координація з іншими ланками сектору безпеки

при цьому стає запобіжником від дублювання повноважень, витісняючи бюрократичний паралелізм живою, функціональною співпрацею.

Для реалізації цього підходу доцільно адаптувати стратегію смарт-спеціалізації, інтегруючи її в національні або регіональні межі безпекової політики. Порожнє тиражування декларативних «стратегій» та інших нежиттєздатних документів, як і наукові розвідки, що лише констатують розмитість повноважень місцевої влади у сфері національної безпеки і оборони, – це прямий шлях до деградації стратегічного управління державою.

Україна потребує не просто чергових планів, а повноцінної національної геостратегії. Це має бути фундаментальна візія держави, яка визначає її місце в новому світопорядку та архітектурі безпеки. Водночас така глобальна концепція повинна органічно включати стратегічний вимір кожної окремої громади, перетворюючи локальну реальність на частину спільного майбутнього.

МОВ є органічним складником сектору безпеки і оборони, здатним безпосередньо впливати на розвиток окремих галузей оборонно-промислового комплексу. Сьогодні держава гостро потребує рішучих та науково верифікованих управлінських рішень, насамперед вичерпної детермінації компетенцій МОВ у сфері національної безпеки і оборони.

Досвід війни підтверджує, що чинний перелік суб'єктів забезпечення нацбезпеки є незавершеним. Необхідно офіційно визнати МОВ повноправними суб'єктами цієї системи, внівши відповідні зміни до Закону України «Про національну безпеку України» та Стратегії національної безпеки. Проведений аналіз дозволив не лише ідентифікувати критичні прогалини у функціоналі цієї системи, а й випрацювати дорожню карту для їх усунення.

Нині СМОВ постають невід'ємною ланкою загальнодержавного безпекового контуру, результативність даного напрямку корелює з точністю дефінування та диференціації функцій між усіма суб'єктами. Ключові перепони у цьому процесі зумовлені відсутністю уніфікованого понятійно-категорійного апарату та критичною розпорошеністю управлінських впливів у межах державної безпекової політики. Ситуацію ускладнює відсутність чіткої делімітації між функціями оборони та безпеки,

а також інституційна розмитість повноважень голів місцевих громад і керівників військових адміністрацій.

Оптимальним сценарієм для України в умовах повномасштабної війни є розробка комплексних доповнень до законодавства, що остаточно закріплять функції МОВ у сфері національної безпеки і оборони. Це передбачає створення прозорих нормативних та інституційних рамок для координації державних і недержавних суб'єктів, а також запровадження чіткої юридичної відповідальності. Паралельно критичного значення набуває розвиток кадрового потенціалу, адже фахова підготовка та компетенції спеціалістів безпосередньо детермінують якість виконання безпекових завдань.

Системне розв'язання цих проблем дозволить сформувати в Україні дієву модель місцевої влади, здатну адекватно відбивати загрози та забезпечувати високу суспільну довіру до державних інституцій. Зрештою, це не лише зміцнить міжнародні позиції держави, а й стане потужним чинником перемоги в російсько-українській війні.

Реалізовано системний аналіз функцій МОВ у структурі забезпечення національної безпеки і оборони. Наведено ґрунтовні аргументи щодо засадничої ролі цієї категорії для впровадження нової концепції державної політики, що корелює з доктриною перемоги України у російсько-українській війні та розбудовою безпекової стратегії на засадах проактивності та випередження. Обґрунтовано, що фактичне виконання МОВ функцій безпеки детермінує нагальну потребу в легітимації їхнього правового статусу саме як повноправних суб'єктів загальнодержавної системи ЗНБ.

Запропоновано систему місцевих органів влади у сфері безпеки та оборони визначати як узгоджену за цілями та стратегічними пріоритетами їхню діяльність у цій сфері на засадах системної взаємодії, яка складається з мети, функцій та завдань, керівних ідей, принципів і методів, стратегічних наративів і реалізується комплексом пов'язаних та скоординованих заходів в межах визначених законодавством їхніх повноважень.

Обґрунтовано, що фундамент ідеї безпеки закладається безпосередньо на місцях, тобто у територіальних громадах. Вона матеріалізується через реалізацію специфічних функцій СМОВ, які в органічному синтезі формують спільний

функціонал системи забезпечення національної безпеки і оборони та загальнодержавної безпекової політики.

Виділено низку ключових функцій СМОВ: інформаційно-аналітична, регулятивна, захисна, інтегративна, безпекова та комунікативна. Запропоновано два підходи до побудови системної моделі публічного управління: системний і структурний, розкрито їхній зміст. Наголошено, що ключовою ознакою утворення моделі виступає функціональна. Наведено додаткові аргументи, що забезпечення недоторканності державних кордонів, які можуть проходити в даній місцевості, участь у забезпеченні територіальної цілісності є складовими процесів більш високого порядку: збереження конституційного ладу, балансу інституційної системи, а також державного суверенітету.

Аналіз ключових легальних дефініцій безпекового законодавства засвідчив, що базовою ознакою кожного засадничого поняття виступають саме функції. Вони є визначальними для змісту діяльності СМОВ. Фундаментом тут слугує частина 1 статті 17 Конституції України, де захист суверенітету, територіальної цілісності, а також гарантування економічної та інформаційної безпеки проголошені найважливішими державними функціями та справою всього Українського народу. Відповідно, ці пріоритети є засадничими і для місцевих органів влади, зокрема територіальних громад, органів самоврядування та державних адміністрацій на місцях, адже право Українського народу визначати і змінювати конституційний лад не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами (ст. 5) [95].

Безпосередньо аналіз функцій уможлиблює стверджувати: МОВ і безпосередньо ОМС виступають суб'єктами ЗНБ.

Система сектору безпеки і оборони потребує не лише трансформації, а й глибокої модернізації задля усунення системних нормативних, інституційних та функціональних дефектів. Ключовою вадю залишається відсутність легітимації МОВ як повноправних суб'єктів ЗНБ. Це консервує практику розмитості повноважень, їхнього дублювання або ігнорування як центральними структурами, так і ОМС. Крім того, наразі спостерігається невідповідність адміністративних аспектів реформи децентралізації реаліям війни, а також тенденціям повоєнного відновлення

та стратегічного розвитку держави. Ці два процеси є автономними векторами державної політики, що потребують окремого нормативного забезпечення та функціонального наповнення у межах діяльності МОВ.

Суттєвою вадою законодавчого масиву є правовий вакуум навколо статусу ВА, що зумовлює непрозорість механізмів їхньої підконтрольності та відсутність дієвого демократичного цивільного контролю. У роботі чітко наголошено: обмеження прав і свобод громадян не можуть бути виправдані виключно безпековими потребами. У зазначених обставинах ВА ризикують трансформуватися в інструмент узурпації владних повноважень, що детермінує встановлення авторитарного, антидемократичного, а відтак – і антиконституційного правового режиму. Така інституційна деформація унеможливило збереження демократичних засад державного ладу навіть у надзвичайних умовах.

Внаслідок проведеного дослідження стану взаємодії ВЦА і МОВ у сфері НБО України, із використанням сценарного аналізу, формується перспективне питання: яким чином у повоєнній Україні перезапустити систему муніципальної влади на територіях, на яких функціонували ВЦА, уникаючи дублювання повноважень, а також спокуси у новообраного президента на повторне створення ВЦА.

Результати сценарного аналізу взаємодії ВЦА та місцевих органів влади у сфері національної безпеки і оборони актуалізують критичне питання: як у повоєнній Україні перезапустити систему муніципального управління на деокупованих територіях. Ключовий виклик полягає в усуненні дублювання повноважень та превенції спроб повторного створення мілітарних структур управління заради політичного контролю.

Запропоновано чіткий алгоритм відновлення місцевого самоврядування на деокупованих і постраждалих територіях, що має базуватися на декількох стратегічних етапах, які детермінують перехід від екстримальних форм управління до сталого демократичного врядування (Додаток В. 3).

РОЗДІЛ 3. ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ Й ОБОРОНИ УКРАЇНИ

3.1. Матриця функцій суб'єктів забезпечення національної безпеки і оборони України

Проведений аналіз дозволив нам виділити двадцять одну ключову функцію у сфері національної безпеки і оборони: формування засад безпекової політики; нормотворча діяльність; прогнозування загроз; збір та аналіз інформації; управління кризовими ситуаціями; оборона; захист критичної інфраструктури; протидія дезінформації, ПІСО, децепції; мобілізаційна діяльність; цивільний захист; забезпечення публічної безпеки і громадського порядку; економічна безпека; соціальна безпека; кадрове забезпечення; міжнародна взаємодія; кібербезпека; безпека людини; ресурсно-логістичне забезпечення; взаємодія з громадськістю; контроль та нагляд; екстраполяція загроз.

Виділення цих функцій стало розробкою матриці функцій суб'єктів ЗНБ: ЦОВВ; суб'єкти ЗНБ; МОВ. Причому нами було деталізовано та конкретизовано 21 функцію відповідно до сфер життєдіяльності: інформаційна, кібернетична науково-технологічна, сфера державної безпеки, екологічна, економічна, прикордонна, воєнна, державного управління, науково-технологічна, економічна, державного управління та місцевого самоврядування; критичної інфраструктури (Додаток Д.1).

У процесі розробки авторської матриці функцій суб'єктів ЗНБ нами було застосовано багаторівневу систему критеріїв для переходу від лінійного опису їх повноважень до об'ємного розуміння ролі кожного суб'єкта та чіткого закріплення відповідальності за кожним суб'єктом залежно від динаміки безпекової ситуації. Саме тому пріоритетність функцій усіх задіяних суб'єктів має, на нашу думку, бути структурована за такими категоріями: 1) критичні функції: невідкладні заходи, що забезпечують фізичне виживання громади та безпосередню підтримку сил оборони в

зоні бойових дій або безпосередній близькості до них; 2) стратегічні функції: довгострокові заходи щодо формування безпекового простору, реалізації державної політики національної безпеки і оборони та зміцнення інституційної стійкості на місцях; 3) допоміжні (інструментальні) функції: логістичне, інформаційне та ресурсне забезпечення, яке створює необхідні умови для реалізації перших двох категорій у межах їхньої практичної імплементації.

Потрібно зазначити, що необхідність будови цієї матриці функцій обумовлена не лише обранням коректних методів, а й передусім потребою врахування специфіки державного та муніципального управління [88; 127; 165; 160; 246], безпекознавства [109] і правознавства [169; 269; 107]. При цьому важливо враховувати, що методологічні рамки побудови матриці обумовлені предметом дослідження, а обрання зазначених наук і наукових напрямів – їх реальним потенціалом для розв’язання поставлених перед МОВ завдань в контексті ЗНБО. Виходячи з цього, вважаємо, що врахування кожної із зазначених нами наук у межах побудови авторської матриці надасть можливість МОВ виконувати різноманітні завдання у сфері НБО України, а саме:

1) державне управління: забезпечує цілеспрямованість і функціональність державної безпекової політики, адже управління є іманентним її елементом; формує умови для структурування безпекових функцій серед відповідних безпекових суб’єктів (горизонтальний / функціональний рівень); розподіл повноважень та координацію між різними рівнями влади (центральною і місцевою – вертикальний, інституційний рівень). Це утворює стійкі зв’язки між уповноваженими суб’єктами для досягнення ними внаслідок цілеспрямованої, безперервної владної, планомірної діяльності цілей безпеки і оборони за допомогою методів державного управління. Саме тому доцільно вести мову про існування системи, а не простої сукупності органів, які розрізнено виконують функції держави щодо забезпечення реалізації прав і свобод, законних інтересів громадян в безпеці, тобто виражають динамічний аспект впливу на управлінські відносини, а також становлять статичну форму впливу на суспільство в цілому, забезпечуючи при цьому національну безпеку і оборону;

2) безпекознавство: враховує системність, комплексність та динамічність та відкритість системи національної безпеки, взаємозалежність різних її складових, а також (військової, політичної, економічної, інформаційної тощо). У межах цього наукового напрямку впроваджується принцип безпекоцентризму, за якого процеси державного управління об'єктивуються крізь їхнє співставлення з цілями та державною політикою національної безпеки. При цьому необхідно брати до уваги той факт, що державне управління розглядає державно-владний вплив на усі сфери діяльності, тоді як безпекознавство спрямовується на розгляд безпеки у цих сферах та вплив державного управління на сферу безпеки. Внаслідок цього відбувається конкретизація державного управління і надбання власної специфіки, що притаманна безпековим процесам і відповідній політиці;

3) правознавство: в рамках теорії правознавства вивчаються загальні закономірності зародження, виникнення, функціонування та вдосконалення діяльності МОВ у сфері НБО України. Важливим є закріплення принципу верховенства права як при формуванні системи національної безпеки, так і при здійсненні кожним відповідним уповноваженим суб'єктом своїх владно-розпорядчих функцій. Правознавство не дає абсолютизувати державне управління і принцип безпекоцентризму до тоталітаризму та диктатури, зберігаючи цінність правової держави, зберігаючи рамки правових основ будівництва повоєнної державності, дотримання законності і правопорядку.

За такого підходу формуються умови для діяльності МОВ у сфері НБО та забезпечення таких складових, як:

- верховенство і права і закону у вузькому розумінні (МОВ мають керуватися законом, підзаконні акти мають бути на виконання закону);
- принцип поділу влад має бути забезпечений незалежно від політичних амбіцій будь-яких політичних суб'єктів і конкретних осіб, що тимчасово приходять до влади;
- убезпеченість і захищеність;
- соціальна справедливість;
- чітке розмежування функцій МОВ у сфері НБО України;
- реалізація принципу суверенності державної влади, її неподільності;

- контроль за формуванням і втіленням законодавчої волі в законах;
- взаємна відповідальність держави й особи за забезпечення безпеки.

Забезпечення усіх цих компонентів надає можливість суб'єктам ЗНБ, в цілому, та МОВ, зокрема, здійснювати не лише стратегічне планування і прогнозування розвитку загроз національній безпеці, тенденцій їх трансформації, а й сценаріїв власної діяльності у цій сфері.

Імплементація кожної з 21 сформованих нами функцій суб'єктів національної безпеки в різних сферах життєдіяльності вимагає конкретизації їхніх завдань та механізмів реалізації. Тож нами було розроблено, на прикладі сфери інфраструктури, деталізовану матрицю щодо поєднання функцій з конкретними сферами життєдіяльності (Додаток Д.2). Ми вважаємо, що це особливо важливо, оскільки розвиток та відновлення повоєнної України постають двома основними напрямками, що визначатимуть ефективність та результативність інституційної спроможності МОВ.

Доцільно, на нашу думку, навести реалізацію пропонованого нами підходу у розрізі: назва функцій і її конкретизація на прикладі сфери інфраструктури:

1) функція формування політики – розроблення державної політики щодо захисту, стійкості та відновлення об'єктів критичної інфраструктури (далі – ОКІ), визначення пріоритетних галузей (енергетика, транспорт, зв'язок) для захисту; визначення функцій органу, на який законом покладено відповідальність за коректне формування і успішну реалізацію державної політики у сфері захисту КІ;

2) нормотворча діяльність – прийняття законів та підзаконних актів, що регулюють функціонування КІ, встановлюють вимоги до її безпеки. Стратегічним пріоритетом розвитку системи публічного управління має стати розробка та впровадження дорожньої карти комплексного правового врегулювання питань захисту об'єктів критичної інфраструктури. Даний процес передбачає детермінацію основних напрямів, інституційних механізмів та чітких строків розбудови вертикалі державного управління у цій сфері. У межах їхньої реалізації особлива увага має бути приділена інтеграції місцевих органів влади до системи моніторингу та оперативного реагування на інфраструктурні загрози. Це дозволить забезпечити правову сталість

їхньої діяльності та функціональну спроможність щодо захисту систем життєзабезпечення, що є критично важливим для підтримання загальної національної стійкості у кризові періоди;

3) прогнозування загроз – прогнозування фізичних, кібернетичних та природних загроз для ОКІ, екстраполяція можливих сценаріїв атак та їхніх наслідків;

4) збір та аналіз інформації – збір даних про стан ОКІ, виявлення вразливостей, моніторинг інцидентів та обмін інформацією між відповідними суб'єктами; формування засад державно-приватного партнерства у сфері захисту критичної інфраструктури має базуватися на принципах комунікативної конвергенції та взаємного інформаційного обміну. У межах системи публічного управління це передбачає створення дієвих стимулів для інвестування в безпекові заходи та модернізацію систем життєзабезпечення. Важливою умовою їхньої стабільності є впровадження уніфікованих стандартів і регламентів, що дозволить синхронізувати діяльність приватних операторів у межах їхньої відповідальності за збереження загальнонаціональної стійкості;

5) управління кризовими ситуаціями – координація дій з реагування на надзвичайні ситуації на ОКІ (наприклад, ракетні удари, знищення ТЕЦ), забезпечення швидкого відновлення функціонування на надання життєво важливих функцій; ефективне реагування на реалізацію безпекових загроз передбачає консолідацію ресурсного потенціалу суб'єктів державної системи захисту КІ та їхньої взаємодії з власниками (розпорядниками) відповідних об'єктів. У межах системи публічного управління це вимагає чіткої координації заходів із локалізації та ліквідації наслідків деструктивного впливу, що базується на паритетному залученні інструментарію державних органів та приватних операторів у межах їхньої відповідальності за відновлення стабільного функціонування систем життєзабезпечення; забезпечення функціонування в кризових умовах потребує адаптивної мобілізації ресурсів задля підтримання стійкості об'єктів критичної інфраструктури – пріоритетом їхньої діяльності у цей період є збереження функціональної цілісності систем життєзабезпечення у межах їхньої відповідальності; відновлення штатного режиму роботи і ліквідація наслідків кризової ситуації; проектування та реалізація місцевих

програм підвищення стійкості громад передбачає формування механізмів превенції кризових ситуацій, зумовлених дефіцитом життєво важливих ресурсів або зниженням якості базових послуг. Пріоритетом їхнього виконання є забезпечення безперебійного функціонування систем життєдіяльності та захист інтересів мешканців у межах їхньої територіальної юрисдикції;

6) оборона – забезпечення фізичної охорони ОКІ військовими підрозділами, включення завдань із захисту ОКІ до оборонних планів держави та територіальної оборони, реалізація положень Концепції створення державної системи захисту критичної інфраструктури, розроблення переліку ОКІ, що підлягають захисту;

7) захист критичної інфраструктури – реалізація системних організаційних, нормативних, інженерних та наукових заходів спрямована на зміцнення безпекового контуру та стійкості ОКІ. Пріоритетом їхнього впровадження є формування цілісного захисного механізму, що забезпечує стабільність систем життєзабезпечення у межах їхньої відповідальності заходів із захисту ОКІ, включаючи фізичну охорону, кіберзахист, резервування систем та забезпечення стійкості до пошкоджень;

8) протидія дезінформації, ПІСО, децепції – запобігання поширенню неправдивої інформації про стан ОКІ (наприклад, про руйнування електростанцій, шкоди ГЕС, інспірованих природних катастроф тощо), що може спричинити паніку або допомогти ворогу;

9) мобілізаційна діяльність – планування мобілізації ресурсів та персоналу підприємств критичної інфраструктури для забезпечення їх роботи в умовах війни; бронювання фахівців;

10) цивільний захист – організація заходів цивільного захисту на ОКІ, включаючи оповіщення, евакуацію персоналу, забезпечення засобами індивідуального захисту;

11) забезпечення публічної безпеки і громадського порядку – забезпечення правопорядку на територіях, прилеглих до об'єктів КІ, запобігання диверсіям, мародерству та іншим злочинам;

12) економічна безпека – забезпечення фінансової стійкості підприємств КІ, запобігання їх банкрутству, диверсифікація постачань ресурсів для стабільної роботи;

13) соціальна безпека – забезпечення безперебійного надання життєво важливих соціальних послуг (охорона здоров'я, водопостачання, опалення), що залежать від КІ;

14) кадрове забезпечення – підготовка та навчання фахівців для роботи на ОКІ, забезпечення їх необхідними знаннями та навичками для роботи в умовах загроз;

15) міжнародна взаємодія – співпраця з міжнародними партнерами у сфері захисту критичної інфраструктури, обмін технологіями, отримання допомоги для відновлення пошкоджених об'єктів, взаємодія суб'єктів державної та міжнародних систем захисту ОКІ, налагодження паритетної комунікації щодо актуальних загроз та розбудова розгалуженої мережі ситуаційних центрів є базовими умовами координації спільних дій, що забезпечує формування єдиного аналітичного простору; формування умов для інтеграції України до міжнародних систем захисту критичної інфраструктури;

16) кібербезпека – забезпечення захисту інформаційних та комунікаційних систем ОКІ від кібератак, впровадження сучасних систем кіберзахисту; розроблення, виконання та перегляд об'єктових програм протидії загрозам на об'єктах критичної інфраструктури, програм забезпечення інформаційної безпеки та кібербезпеки; забезпечення відповідно до встановлених законодавством вимог конфіденційності інформації під час оброблення даних про об'єкти критичної інфраструктури;

17) безпека людини – забезпечення безпеки персоналу ОКІ, захист їхнього життя та здоров'я під час виконання службових обов'язків в умовах загроз;

18) ресурсно-логістичне забезпечення – забезпечення стабільного постачання необхідних ресурсів (паливо, запчастини, обладнання) для функціонування об'єктів КІ, створення резервів;

19) взаємодія з громадськістю – інформування населення про заходи безпеки, можливі перебої в роботі КІ, правила поведінки в умовах надзвичайних ситуацій;

20) контроль та нагляд – здійснення державного контролю за дотриманням вимог безпеки на ОКІ, проведення аудитів та перевірок їхньої стійкості;

21) екстраполяція загроз – використання методів екстраполяції для прогнозування довгострокових загроз для КІ, моделювання впливу кліматичних змін або нових технологій на її стійкість.

На нашу думку, запропонована нами матриця посилить чітку візуалізацію та нормативну делімітацію обов'язків між державними інституціями та МОВ, дозволить усунути дублювання їхніх повноважень і підвищить системну ефективність їхньої взаємодії в умовах воєнного стану.

3.2. Розвиток інституційно-організаційної спроможності місцевих органів влади у сфері національної безпеки й оборони в Україні

Архітектура публічної влади в Україні на субрегіональному та регіональному рівнях базується на принципі дуалізму, що передбачає функціональну взаємодію та інституційне співіснування місцевих ОВВ та ОМС. Така модель спрямована на поєднання загальнодержавних інтересів із принципами субсидіарності та локальної автономії, що є засадничою умовою збалансованого функціонування системи децентралізованого управління. Слід визнати, що таке співіснування потребуватиме суттєвого безпекового аудиту по завершенню війни.

Зазначені обставини зумовлюють трансформацію безпекової парадигми, де забезпечення національної безпеки і збереження національної стійкості делегується з виключного рівня ЦОВВ на рівень децентралізованого суб'єктного середовища. У межах такої моделі ОМС, інститути громадянського суспільства та окремі індивіди інтегруються в єдину екосистему всеосяжної оборони, що передбачає солідарну відповідальність та інклюзивну участь недержавних суб'єктів у нейтралізації загроз державному суверенітету та територіальній цілісності [61].

Тож, актуальність дослідження зазначеної проблематики детермінована необхідністю подолання існуючого дихотомічного розриву між теорією та практикою публічного управління. Відповідно, науковий пошук структурується за двома ключовими векторами:

- 1) у праксеологічному аспекті – постає завдання функціональної детермінації та нормативно-правової верифікації повноважень МОВ у загальній архітектурі забезпечення національної безпеки;

2) у теоретико-методологічному аспекті – обґрунтування концептуальних засад імплементації безпекового складника у фундаментальну матрицю теорії публічного управління, що дозволить сформувати цілісну парадигму безпекового управління на субнаціональному рівні.

Проведений критичний аналіз релевантного масиву законодавчої бази дає можливість констатувати наявність суттєвої інституційної лакуни: згідно з дефініціями, закріпленими в абзаці 2 п. 2 ст. 12 Закону України «Про національну безпеку України», місцеві державні адміністрації виключені з імперативного переліку суб'єктів ЗНБ. Така законодавча ексклюзія створює нормативну дисонансність, оскільки де-факто обмежує легітимацію безпекових функцій МДА, що входить у суперечність із викликами воєнного стану та принципами єдності вертикалі виконавчої влади. На цю обставину звертають увагу й інші дослідники, акцентуючи на складностях визначення змісту національної безпеки на регіональних рівнях, вказуючи на видачу угорських паспортів у консульстві Угорщини в м. Берегово громадянам України із відповідними настановами не повідомляти про отримання цих документів українській владі [61, с. 239]. Таким чином влада Угорщини здійснювала підготовку до колабораційної діяльності і порушення конституційного ладу. Це дає інструменти для розуміння антиукраїнської політики Угорщини, а також формує необхідність для обрання коректних механізмів публічного управління у повоєнній Україні на прикордонних територіях не лише з РФ, а й з іншими західними державами.

Варто звернутись також і до положень Стратегії забезпечення державної безпеки України, в якій також мали б бути визначені засади діяльності МОВ у сфері НБО України. Враховуючи концептуальну ієрархію, в якій державна безпека визначена як іманентний складник національної безпеки, виникає логіко-правова дедукція: відсутність місцевих органів влади у переліку суб'єктів ЗНБ автоматично детермінує їхню юридичну ексклюзію із системи суб'єктів ЗНБ. Таким чином, фактично фіксуємо стан нормативного вакууму, за якого МОВ, володіючи значним адміністративним ресурсом, де-юре позбавлені правового та легітимного статусу безпосередніх суб'єктів у сфері захисту безпекових інтересів держави. Така позиція є неправильною, оскільки порушує засади діалектики складових, що становлять структуру системи

національної безпеки в аспекті їх органічного взаємозв'язку, взаємозалежності і взаємообумовленості.

Зокрема, системне порівняння норм чинного українського законодавства виявляє глибоку нормативно-правову колізію між галузевим регулюванням та засадами конституційного ладу. Згідно зі ст. ст. 118 та 119 Конституції України, МДА покликані забезпечувати виконання державних програм, додержання законів та правопорядку на відповідних територіях, що є іманентною частиною безпекової функції держави. Однак їхня законодавча ексклюзія з переліку суб'єктів ЗНБ у профільному Законі створює ситуацію правової невизначеності. Це не лише обмежує правосуб'єктність МДА у кризових умовах, а й порушує принцип інституційної єдності державного управління, де суб'єкти, наділені конституційними обов'язками щодо захисту держави, позбавлені відповідного статусу в спеціальному безпековому законодавстві.

У Стратегії забезпечення державної безпеки [236] детерміновано вичерпний перелік суб'єктів забезпечення державної безпеки належать: державний орган спеціального призначення із правоохоронними функціями; правоохоронні органи; розвідувальні органи; інші державні органи; особи, які беруть участь у забезпеченні державної безпеки відповідно до законодавства України. Така нормативна фіксація кола суб'єктів спрямована на консолідацію зусиль сектору безпеки і оборони, проте вона знову актуалізує питання щодо функціонального місця МОВ в даній ієрархічній структурі, оскільки їхня роль залишається опосередкованою через категорію «інші державні органи».

Констатуємо, що у зазначеному стратегічному документі також відсутня пряма ідентифікація місцевих органів влади як повноцінних суб'єктів забезпечення державної безпеки. Цей підхід вбачається концептуально вразливим, оскільки ігнорування територіального аспекту безпекового менеджменту нівелює роль місцевого рівня управління у запобіганні загрозам національним інтересам. На переконання автора, така недостатня інституційна оціненість створює розрив між стратегічним плануванням та механізмами його практичної реалізації на місцях, що потребує перегляду суб'єктно-об'єктного складу безпекової архітектури держави.

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про місцеві державні адміністрації та місцеві державні адміністрації» МДА в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці забезпечують: 1) виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня; 2) законність і правопорядок, додержання прав і свобод громадян; 3) виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, програм утвердження української національної та громадянської ідентичності, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку; 4) підготовку та схвалення прогнозів відповідних бюджетів, підготовку та виконання відповідних бюджетів; 5) звіт про виконання відповідних бюджетів та програм; 6) взаємодію з органами місцевого самоврядування; 7) реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

З метою операціоналізації результатів дослідження та їхньої імплементації у практику публічного управління, авторами проведено комплексний формально-юридичний та догматичний аналіз безпекового ландшафту України. Особливу увагу зосереджено на верифікації положень Стратегії забезпечення державної безпеки крізь призму інституційної спроможності територіальної системи управління. Такий методологічний підхід дозволив детермінувати існуючі суперечності між стратегічними цілями держави та наявним правовим інструментарієм місцевих органів влади, що є необхідною передумовою для обґрунтування нових суб'єктних повноважень у структурі національної безпеки.

За результатами проведеного аналізу до фундаментальних чинників, що детермінують необхідність участі МОВ у ЗНБ, зокрема і державної, з огляду на їхню роль у системі публічного управління, нами було віднесено такі детермінанти:

– насильницька реверсія функціональних повноважень МДА на ТОТ України шляхом їхньої заміни окупаційними адміністраціями РФ та підконтрольними їй нелегітимними структурами, що призвело до протиправної узурпації владних прерогатив та руйнування цілісності системи вітчизняного публічного управління на відповідних територіях – фактична нейтралізація функціональної спроможності

вітчизняних місцевих адміністрацій на територіях, що перебувають під тимчасовим контролем агресора, що призвело до повної деструкції їхньої діяльності як суб'єктів публічного управління та зумовило розрив інституційних зв'язків із центральною вертикаллю державної влади;

– триваюча деструктивна діяльність спеціальних служб іноземних держав, спрямована на дестабілізацію суспільно-політичної кон'юнктури на місцевому рівні, зокрема у прикордонних регіонах, через штучну стимуляцію сепаратистських тенденцій та підрив інституційної стійкості суб'єктів публічного управління в межах їхньої територіальної юрисдикції – звідси пріоритетним завданням МОВ визначено конструктивну взаємодію з ЦОВВ задля підтримання стабільності системи публічного управління на місцях у межах визначених параметрів та їхньої відповідності векторам та засадам державної політики. Така діяльність передбачає оперативну локалізацію колабораційних проявів, а також забезпечення невідворотності відповідальності та покарання за протиправні діяння та злочини проти основ національної безпеки в межах їхньої компетенції;

– дефіцит імплементованих механізмів системи національної стійкості, а також непослідовність і незавершеність системних реформ, що зумовлює відсутність чіткої ідентифікації ролі та значення МОВ у забезпеченні державної безпеки. Такий стан їхньої інституційної невизначеності ускладнює реалізацію положень Концепції забезпечення національної стійкості у межах практики публічного управління на регіональному та місцевому рівнях – відтак, повноцінне впровадження системи національної стійкості сприятиме інституційній інтеграції МОВ до загальної структури суб'єктів забезпечення як національної стійкості, так і державної безпеки. Це надасть змогу чітко детермінувати їхнє функціональне місце у системі публічного управління, забезпечуючи належну правову легітимацію їхньої діяльності у сфері протидії екзистенційним загрозам;

– інспірування та латентна підтримка корупційних практик, що виступає інструментом деструктивного впливу на інституційну спроможність суб'єктів публічного управління. Це явище нівелює ефективність їхньої діяльності у сфері державної безпеки, спричиняє ерозію довіри до органів влади та створює додаткові

вразливості, які використовуються іноземними спеціальними службами для розхитування внутрішньополітичної стабільності. Деструктивний вплив корупційних чинників на функціональні можливості МДА нівелює їхню спроможність щодо забезпечення законності, правопорядку та гарантування прав, свобод і легітимних інтересів громадян. У цьому контексті антикорупційна діяльність у системі публічного управління трансформується з площини етико-морального обов'язку у пріоритетну стратегічну детермінанту збереження державного суверенітету та забезпечення екзистенційного виживання України;

– критична асиметрія безпекових потенціалів РФ та України, що перебуває у прямій кореляції з диспропорціями фінансово-ресурсного забезпечення ЗСУ та Сил територіальної оборони. Цей ресурсний дисбаланс детермінує обмеженість інструментарію суб'єктів публічного управління на місцях щодо оперативного реагування на виклики воєнного стану та перешкоджає повноцінній реалізації їхнього оборонного потенціалу в межах стратегії всеохоплюючої оборони. Також це зумовлює об'єктивну необхідність делегування місцевими радами відповідних повноважень щодо реалізації асиметричних тактик у безпековій сфері. Це дозволить суб'єктам місцевого врядування та МДА гнучко адаптувати їхній управлінський інструментарій до гібридних загроз, забезпечуючи ефективне використання локальних ресурсів у межах загальної системи публічного управління безпековими процесами;

– детермінація новітніх загроз у межах сучасної моделі глобалізації, за якої МОВ стикаються з проявами кіберзлочинності, релігійного фундаменталізму, політичного та релігійного екстремізму, сепаратизму та нелегальної міграції. Ці деструктивні феномени, попри їхню локалізацію на місцевому рівні, справляють кумулятивний вплив на стан національної, зокрема державної, безпеки, що вимагає розроблення адаптивних механізмів публічного управління для нейтралізації транскордонних викликів у межах їхньої територіальної юрисдикції. Функціональна спрямованість діяльності МОВ на превенцію та нейтралізацію зазначених деструктивних явищ, становить основний зміст їхньої управлінської практики у безпековій сфері. Ефективна протидія таким викликам на локальному рівні є іманентною складовою

забезпечення стійкості системи публічного управління, оскільки дозволяє мінімізувати ризики для державної безпеки безпосередньо у місцях їхньої первинної актуалізації;

– цілеспрямована стратегія іноземних держав щодо інструменталізації етнонаціонального чинника, зокрема через представників національних меншин, з метою деструктивного впливу на процес прийняття управлінських рішень МОВ. Ця екзогенна детермінація спрямована на ухвалення актів, що суперечать національним інтересам, що вимагає посилення безпекового складника у системі публічного управління на відповідних територіях задля нівелювання загроз державній безпеці в межах їхньої діяльності. У цьому контексті роль МОВ у процесах протидії та локалізації зазначених деструктивних явищ є визначальною, оскільки саме вони виступають безпосереднім об'єктом екзогенного впливу. Ця обставина детермінує необхідність наділення суб'єктів місцевого врядування та МДА відповідною компетенцією, що дозволить їм ефективно реалізовувати безпекові завдання у межах їхньої управлінської діяльності в системі публічного управління;

– тенденція до зростання показників правопорушень у сфері міграційного законодавства з боку іноземних громадян та осіб без громадянства, насамперед вихідців із держав міграційного ризику. Ескалація нелегальної міграції детермінує необхідність посилення контрольно-наглядових функцій суб'єктів публічного управління на місцях та розширення їхньої компетенції щодо моніторингу міграційних процесів задля запобігання загрозам державній безпеці у межах їхньої територіальної юрисдикції. Залучення зазначених осіб до протиправної діяльності, що зумовлює необхідність зміщення фокусу уваги місцевих державних адміністрацій на превенцію міграційних загроз. Оскільки до їхньої компетенції належить розроблення та виконання місцевих бюджетів, вбачається доцільною імплементація механізмів фінансового забезпечення заходів із нівелювання міграційних ризиків. З урахуванням релевантного досвіду європейських країн, у межах практики публічного управління на місцях слід уникати компактного розселення категорій осіб із високим міграційним ризиком на обмежених територіях, що дозволить мінімізувати загрози державній безпеці у межах їхньої територіальної юрисдикції;

– депресивний стан соціально-економічного добробуту місцевого населення детермінує делегітимізацію та зниження рівня довіри не лише до інститутів державної влади, а й до суб'єктів місцевого врядування. Ця тенденція суттєво обмежує інституційну спроможність системи публічного управління щодо мобілізації суспільного ресурсу для забезпечення безпекових інтересів, оскільки низька якість життя в межах їхньої територіальної юрисдикції створює сприятливий ґрунт для деструктивних інформаційно-психологічних впливів;

– нерозробленість концепції регіональної та муніципальної безпеки із одночасним превалюванням державоцентричного підходу та концепцій національної та державної безпеки сприяли системним прорахункам у забезпеченні національної безпеки на регіональному рівні. Яке правильно відзначає В. Демиденко: «Наслідком відсутності ефективної, комплексної регіональної національної безпеки є низький рівень національної безпеки держави» [61, с. 240].

Нами представлено ґрунтовну аргументацію тези про те, що МОВ влади де-факто виступають повноцінними суб'єктами забезпечення державної безпеки України. Обґрунтовані детермінанти доводять, що безпосередня залученість даних суб'єктів до безпекових процесів є іманентною характеристикою сучасної системи публічного управління, а легітимація їхньої відповідної компетенції є об'єктивною необхідністю для зміцнення національної стійкості та ефективної протидії екзистенційним загрозам у межах їхньої територіальної юрисдикції.

Адже саме вони забезпечують територіальну безпеку – функцію МОВ, що спрямована на забезпечення національної безпеки на регіональному та місцевому рівнях і покликана формувати сприятливі умови для реалізації національних інтересів людини на рівні територіальних громад, життєво важливих потреб і надання життєво важливих функцій, функціонування державних та місцевих інститутів, захисту жителів громади, суспільства й держави від внутрішніх та зовнішніх загроз.

Наголошено, що закріплений у безпековому законодавстві перелік суб'єктів забезпечення державної безпеки є інституційно незавершеним. З метою подолання цієї прогалини запропоновано доповнити систему суб'єктів такою ланкою як місцеві органи влади. Реалізація зазначеної ініціативи потребує внесення відповідних

імплементацийних змін до профільного Закону України «Про національну безпеку України» та Стратегії забезпечення державної безпеки, що дозволить легітимувати їхню роль у загальній архітектурі публічного управління безпековими процесами та забезпечити сталість їхньої діяльності у кризових умовах.

3.3. Практичні пропозиції щодо вдосконалення діяльності місцевих органів влади у сфері національної безпеки і оборони в Україні

Одним із напрямів розв'язання питання забезпечення діяльності МОВ у сфері НБО України є застосування функціонального підходу, зміст якого полягає у необхідності чіткого розмежуванні їхніх функцій та повноважень у цій сфері, що визначені передусім у Законі України «Про національну безпеку України» та деталізовані у відповідних стратегічних документах, зокрема у Стратегії національної безпеки України.

Відтак нами запропоновано внести відповідні зміни в ці два документи.

1. Зміни до Закону України «Про національну безпеку України». Оскільки у законі зафіксовані правові засади та принципи ЗНБ, визначаються та розмежовуються повноваження державних органів у сферах НБО варто деталізувати, розширити та структурувати відповідним чином суб'єктний перелік системи ЗНБ. Структурно за функціональною ознакою її складають: суб'єкти забезпечення безпеки і суб'єкти оборони. За інституційною ознакою: система ОДВ та система ОМС. Згідно з функціональним підходом, їхня діяльність має базуватися на наступних принципах:

- чіткому розмежуванні повноважень: в законі має бути конкретизовано та реалізовано положення щодо необхідності уникнення дублювання функцій безпеки і оборони між різними складовими системи забезпечення національної безпеки і оборони. З цієї метою варто окремо вказати у ч. 3 ст. 12 цього закону і закріпити місцеві державні адміністрації, а також ОМС до основного переліку суб'єктів ЗНБ, адже вони відіграють важливу роль у загальній системі ЗНБ

- взаємодії та координації: функціональний підхід передбачає синхронізацію як вертикальну, так і горизонтальну безпекових функцій, формує умови для

злагодженої та узгодженої діяльності всіх суб'єктів. Місцеві органи влади мають виступати не лише партнерами ЦОВВ у реалізації державної політики на місцях і здійснювати свої функції із забезпечення національної безпеки у взаємодії з органами, які входять до складу сектору безпеки і оборони, і виступати самостійним суб'єктом забезпечення національної безпеки з чітко окресленими та визначеними у законодавстві функціями. В законі чітко має бути закріплені функції ОМС: здійснюють заходи щодо забезпечення національної безпеки України, в тому числі: активізація суб'єктів громадянського суспільства у напрямі артикуляції деструктивних явищ та процесів у ключових сегментах функціонування держави виступає каталізатором адаптивних управлінських реакцій з боку публічних інститутів. Реалізація індивідуальних та колективних стратегій захисту прав, легітимних інтересів і безпекових прерогатив через використання встановленого правового інструментарію детермінує перехід до моделі інклюзивного безпекового врядування, де громадянська участь стає невід'ємним елементом забезпечення національної стійкості;

– спрямованості на захист інтересів громади: державна політика національної безпеки спрямована на формування необхідних і достатніх умов для реалізації життєво важливих інтересів людини та конкретної громади, її реалізація в більш широкому контексті сприяє забезпеченню державного суверенітету України, її прогресивного демократичного розвитку, а також формуванню безпечних умов життєдіяльності і добробуту громадян на конкретній території.

Відповідно до визначених принципів, пропонуємо закріпити наступні функції МОВ у цьому законі:

1) місцеві державні адміністрації: реалізують державну політику у сфері НБО на території відповідних адміністративно-територіальних одиниць; координують діяльність територіальних органів ЦОВВ, забезпечують мобілізаційну підготовку та заходи цивільного захисту, а також інформують центральну владу про стан реалізації державної політики НБО на місцях;

2) органи місцевого самоврядування: в межах своїх повноважень забезпечують дотримання законності, правопорядку, охорону прав і свобод, законних інтересів

членів громади, забезпечують, а також сприяють МДА у здійсненні територіальної оборони, забезпечують цивільний захист на рівні громади та підтримують мобілізаційні заходи.

2. Пропоновані зміни до Стратегії національної безпеки України.

Стратегія національної безпеки України (схвалюється РНБО та затверджується Указом Президента) визначає актуальні загрози, пріоритети та напрями державної політики.

Функціональний підхід у контексті Стратегії передбачає:

- реалізацію пріоритетів на регіональному рівні: Стратегія визначає загальнонаціональні цілі (наприклад, інтеграція в євроатлантичні структури, забезпечення кібербезпеки, стійкість суспільства), які мають бути імplementовані через конкретні функції місцевих органів влади;

- розвиток стійкості (resilience) регіонів: Стратегія визнає, що національна безпека починається з безпеки регіонів. МОВ виконують ключову функцію у розбудові стійкості громад до різноманітних загроз (гібридних, природних, техногенних), зокрема через програми підвищення медіаграмотності та підготовки населення до дій у надзвичайних ситуаціях;

- забезпечення співробітництва і державно-приватного партнерства: Стратегія орієнтує на співпрацю між усіма зацікавленими сторонами – державними органами, ОМС, бізнесом та громадянськістю – для спільного вирішення кризових ситуацій.

Отже, функціональний підхід означає, що МОВ не просто виконують розпорядження зверху, а є активними, функціонально визначеними суб'єктами, які на своєму рівні відповідають за конкретні аспекти забезпечення національної безпеки, діючи в рамках єдиної державної політики та Стратегії. Тут за еталонну модель можна узяти підхід, запроваджений при формуванні єдиної державної системи цивільного захисту, забезпечення реалізації державної політики, в якій здійснюється за допомогою функціональних і територіальних підсистем.

Відповідно до сформульованих колізій, що виникають при взаємодії ВЦА, ВА і МДА пропонуємо наступні напрями вирішення напруженості між МВА та МДА.

Аналіз управлінської діяльності, а також наукової літератури дає можливість виділити кілька основних шляхів подолання напруженості між МДА та військовими адміністраціями ВА в умовах воєнного стану. Вони потребують системного підходу, адже стосується трьох ключових аспектів, що сформульовано нами в такий алгоритм: 1) ефективність публічного управління; 2) ефективність законодавства; 3) ефективність політичної системи.

Таким чином, відповідно до поданого алгоритму нами пропонується наступні напрями усунення дублювання повноважень МДА та ВА, що має зменшити напруженість між ними:

1. Зміни в інституційно-організаційному механізмі публічного управління:

- інституціоналізація сфери управління національною безпекою і оборони має відбуватись відповідно до Конституції України: будь-які законодавчі зміни мають відбуватися з урахуванням конституційних гарантій засад функціонування системи місцевого самоврядування, дотримання його демократичних основ. Із цією метою ОМС можуть направляти до Конституційного суду України подання щодо тлумачення компетенційних норм Конституції України в разі порушення їхніх конституційних функцій або повноважень;

- прозорість у роботі: обмін інформацією та звітування про використання коштів та стан інфраструктури допоможуть уникнути звинувачень у нецільовому використанні бюджету. У цьому напрямі варто передбачити та чітко визначити механізм обов'язкового звітування при ухваленні рішення, особливо в частині використання бюджетних коштів та управлінням майном на рівні окремих територіальних громад.

- підзвітність та підконтрольність ВА є ключовим питанням, вирішення якого потребує окремих наукових досліджень. Це відповідатиме положенням законодавства України, а також вирішить чимало питань щодо антиконституційного розширення президентом власних повноважень всупереч ст. 106 Конституції України;

- запровадження механізмів оскарження рішень ВА: необхідно створити чіткі механізми оскарження рішень МВА з боку ОМС, що допоможе збалансувати державну владу як систему та забезпечити верховенство права та законність їх дій;

– координаційні наради і підвищення ефективності функціонування Ради оборони Києва: регулярні спільні наради мера, голови МВА та представників Офісу Президента, в тому числі і в форматі Ради оборони Києва можуть сприяти обговоренню проблем і пошуку спільних рішень. ці механізми взаємодії варто легалізувати і закріпити за ними статус обов’язкових в рамках стратегічної взаємодії, зокрема між керівниками МДА і МВА, через: спільні координаційні ради, засідання ради оборони областей, міст. Наша думка підтверджується і в статті Соколова В., який зазначає, що «компетенційні суперечки можна також погоджувати на різних нарадах, у спеціально створюваних комісіях, шляхом особистих контактів представників МДА і ОМС; вони є часом більш ефективні, аніж правові» [227, с. 150];

– спільні проєкти та ініціативи: спільна робота над відновленням передусім енергетичної інфраструктури, формування умов для залучення прямих іноземних інвестицій для розвитку Київської територіальної громади;

– кваліфікаційні вимоги до керівників військових адміністрацій: будь-яка особа, що призначається на державну посаду має проходити відповідний конкурс і відповідати чітким професійним якостям, критеріям та вимогам для ефективного здійснення державної політики за певно визначеним напрямом. Із цією метою для унеможливлення призначення президентом осіб із порушенням вимог щодо компетентності, фаховості тощо, слід чітко визначити та встановити обов’язкові вимоги щодо професійної компетентності та відповідності займаній посаді для начальників військових адміністрацій, особливо в тих випадках, коли вони перебирають на себе цивільні повноваження. За інших умов такі призначення носитимуть волонтаристський характер і не відповідатимуть законодавству України. Тож будь-яке призначення начальника ВА може бути оскаржено в суді, а рішення таких начальників ВА не мають жодної юридичної сили і не носять обов’язковий характер;

2. Законодавчі зміни. На наш погляд, це є найважливішим кроком, оскільки, як нами було продемонстровано при дослідженні нормативно-правового забезпечення діяльності МОВ у сфері НБО України, лівова частка проблеми лежить у докорінних суперечностях та колізіях між Законами України «Про правовий режим воєнного

стану», «Про національну безпеку України», «Про військово-цивільні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні». Для усунення колізій щодо повноважень між МДА та МВА в законодавстві, особливо в умовах воєнного стану, необхідно внести низку змін, що сприятимуть чіткішому розмежуванню повноважень та забезпеченню ефективного управління, тобто реалізації функцій МОВ у сфері НБО України. Основними напрямками на шляху законодавчих змін пропонується визначити такі:

- чіткий розподіл сфер відповідальності: у сфері публічного управління і на рівні відповідного законодавства потрібно чітко розмежувати повноваження між МВА та МДА, особливо щодо: 1) управління комунальним майном; 2) розпорядження місцевим бюджетом; 3) забезпеченням функціонування системи критичної інфраструктури. Це сприятиме чіткості та визначеності як у функціональному плані, так і зменшить навантаження на систему публічного управління у сфері безпеки та оборони через локалізацію надмірної політизації безпекових та управлінських процесів;

- чітке розмежування повноважень: необхідно внести зміни, які б детально регламентували персональну відповідальність та закріплювали чіткі повноваження суб'єктів забезпечення національної безпеки в умовах воєнного стану. Реалізація цього завдання сформує умови для уникнення дублювання функцій, підвищить рівень ефективності публічного управління, сприятиме чіткішій реалізації безпекової політики і відповідно повнішій реалізації пріоритетних національних інтересів, в тому числі інтересів ТГ;

- уточнення умов заміщення та припинення повноважень ОМС: варто чітко прописати та встановити вичерпний перелік умов, включно із термінами та алгоритмом не лише припинення, а й поновлення прав ОМС, за яких військова адміністрація може тимчасово перебрати повноваження органів місцевого самоврядування. Це унеможливить суб'єктивні трактування і політичні маніпуляції, сформує умови для прозорого транзиту владних повноважень, регламентованого законодавством, а також допоможе уникнути суб'єктивних трактувань і політичного втручання. Зокрема В. Шевченко, аналізуючи практику НАТО щодо організації

цивільно-військового співробітництва, наголошує, що «діяльність інституцій ЦВС, що здійснюються з метою сприяння розвитку територій та подолання військового опору противника, є тимчасовою та має на меті своєчасну передачу зобов'язань відповідним цивільним організаціям чи місцевій владі» [264, с. 123]. Також потребують регламентації питання співіснування (нами були продемонстровані проблеми співіснування МДА і ВА на кейсі м. Києва): у випадках, коли МВА функціонує разом із діючими ОМС на одній території, законодавство має детально розмежувати їхні повноваження та відповідальність;

- визначення та закріплення особливого статусу столиці під час дії правового режиму воєнного стану: варто внести зміни до чинного закону, який би врегулював відносини між Київським міським головою, КМДА та КМВА, уникнувши дублювання повноважень. Ці зміни варто вносити безпосередньо в ЗУ «Про столицю України — місто-герой Київ», чітко передбачивши розподіл повноважень між міським головою, начальником ВА, а також місце останнього у здійсненні місцевого самоврядування та виконавчої влади в місті Києві (Розділ II), а також чітко визначивши форми та методи, терміни їхньої взаємодії (Розділ IV);

- узагальнення судової практики компетенційних суперечок щодо розмежування повноважень між МОВ, МДА, ОМС, МВА, ВА та ВЦА.

3. Політична воля та деполітизація безпекової політики на муніципальному рівні.

- пріоритет національних інтересів: в умовах війни всім сторонам публічного управління варто усвідомлювати, що пріоритетом є оборона та забезпечення ефективної життєдіяльності міста. Адже системна реалізація стратегічних пріоритетів та життєво важливих інтересів особи, соціуму та інститутів влади виступає фундаментальною детермінантою зміцнення державного суверенітету України. Забезпечення ієрархічної відповідності національних інтересів цілям прогресивної демократичної трансформації формує інституційний базис для створення безпечного середовища життєдіяльності та максимізації соціально-економічного добробуту громадян як ключових індикаторів ефективності публічного врядування на рівні кожної територіальної громади. Безпека громади – безпека держави і навпаки. Відтак

політичні розбіжності мають відійти на другий план, а для цього президент України має діяти виключно на підставі законодавства і передусім ст. 106 Конституції України, лишаючи осторонь будь-які спроби узурпації влади під приводом «посилення управлінської вертикалі» чи централізації управління і антиконституційного саморозширення в контексті масштабування самопредставництва власних повноважень;

– залучення Офісу Президента: відповідно до п. 28 ст. 106 Конституції України Президент України для виконання своїх повноважень створює у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби. Одним із таких допоміжних органів наразі є Офіс Президента, який відповідно до ч. 6 взаємодіє із ОМС [179]. Це сприяло встановленню балансу у функціонуванні ВА і МДА, налагодженню конструктивного діалогу між сторонами.

– медіація: в особливо гострих ситуаціях може бути застосована медіація за участю незалежних експертів або представників громадських, міжнародних організацій для пошуку компромісних рішень.

Реалізація запропонованих нами рішень сприятиме:

1) формуванню умов для ефективного розвитку та відновлення повоєнної України;

2) підвищенню рівня довіри: злагоджена та спільна робота, ефективна взаємодія та конструктивні комунікації між МВА та МДА підвищують рівень довіри громадян як до місцевого самоврядування, так і до центральних органів державної влади;

3) підвищенню ефективності публічного управління і як наслідок реалізації національних інтересів на рівні територіальної громади.

3.4. Посилення цифрового виміру державної політики національної безпеки

На сучасному етапі розвитку перед нашою країною постали нові виклики, які унеможливають або суттєво ускладнюють захищеність основ національної безпеки, зокрема: державного суверенітету, конституційного ладу та державної влади,

територіальної цілісності, життєво важливих національних інтересів, в тому числі у сфері кіберпростору. При цьому національну безпеку слід розглядати не лише в глобальному контексті, а й у регіональному вимірі.

Наразі суттєво змінилося безпекове середовище: якщо на початку війни партнери України поставляли нам гвинтівки та каски (атрибути Другої світової війни), то наразі йдеться про створення кіберармії, армії дронів, сил безпілотних систем, впровадження штучного інтелекту (далі – ШІ) для управління роями дронів і роями кіборгів (синтетиків), повсюдне використання РЕБ, що впливає на роботи усієї системи стільникового зв'язку.

Загроза вільним виборам, перешкоджання застосування Starlink I. Маском при наступі у 2023 році українських військ на позиції РФ на тимчасово окупованому українському півострові Крим, маніпуляції із пошуковими запитами в Google, коли користувач не отримує релевантної інформації щодо власне його пошуку, а отримує інші компільовані дані – стали наслідком впливу алгоритмічних рішень на формування й реалізацію державної безпекової політики.

Апелювання щодо релевантності запитів і їхньої популярності, які начебто визначають надання користувачу запитуваних даних, є прямим свідченням, що в міжнародних відносинах поступово утверджується цифровий тоталітаризм. Його суть полягає у тому, що власники техногігантів, тобто цифрові магнати, встановлюють власні правила, фактично ігноруючи законодавство конкретної держави і взагалі оминаючи владну вертикаль і систему державного управління. Конкретний приклад таких маніпуляцій з боку Google навів I. Маск напередодні виборів президента США у листопаді 2024 року.

4 листопада 2024 року українська влада звернулась до тієї ж компанії Google, яка викладає на мапах оновлені знімки, на яких ідентифікується розміщення нових військових систем України. Що зробили українська влада, щоб притягти до відповідальності та безумовно покарати осіб, що причетні до таких дій, передусім в Google? Наша рішуча позиція полягає у тому, що національні інтереси країни мають бути гарантованими державними і недержавними інституціями.

Якщо у держави не вистачає ресурсів, є інші важелі впливу, в тому числі і на Google, діяльність якого на сьогодні за певними ознаками становить загрозу національній безпеці держави: її конституційному ладу, системі державної влади і державному суверенітету (зокрема цифровому суверенітету), яка не вписується в розмиту термінологію Стратегії кібербезпеки України «нова безпекова ситуація» [238].

Нині відбувається не стільки поділ сфер впливу, скільки спроби монополізації кіберпростору з боку транснаціональних корпорацій, окремих техногігантів. І держави на сучасному етапі вже відстають від цих процесів. А це фактично виступає серйозними загрозами національній безпеці. Адже, наприклад, рішення лише одного громадянина США – І. Маска призупинити роботу Starlink для українських військових при контрнаступі влітку 2023 року мало серйозні наслідки як для втрат позицій, так і щодо втрат у живій силі. Чи поніс І. Маск відповідальність за свідоме ухвалення такого рішення, яке наразило на небезпеку значну кількість осіб, чи є в його діях склад кримінального правопорушення, відповідальність за який передбачені в конкретних статтях КК України?

Google, Facebook, Meta, Amazon, Instagram, TikTok – ці компанії, систематично порушують законодавство багатьох країн, про що свідчать чисельні позови, в тому числі і виграні. Вони накопичують, обробляють і використовують інформацію про громадян країни, при цьому формують комплексні алгоритми впливу на поведінку, ухвалення рішень ними майже в усіх сферах життя: починаючи від сексуальної орієнтації, завершуючи політичними уподобаннями та здоров'ям. Таким чином, в деяких сферах технології, що контролюються окремими особами, замінюють державу.

Використання ШІ набуло загрозливого масштабу: від студентів, які готують свої реферати за допомогою ChatGPT (та інших генеративних нейромереж), до аналітиків державних органів, що реалізують державну безпекову політику шляхом виконання розвідувальної і контррозвідувальної функцій, які при підготовці аналітичних довідок також послуговуються генеративним ШІ.

Відтак нині текст Стратегії кібербезпеки України в аспекті відображення загроз від ШІ значно застарів і не відповідає тим безпековим реаліям, що склалися. Адже

аморфна вказівка у нормативному акті на те, що «загальний характер розвитку ІІІ є викликом для України у сфері кібербезпеки» не несе в собі ніякого змістовного навантаження і не утворює підґрунтя для прийняття жодних управлінських рішень, а також не чинить жодного впливу на суспільні відносини у сфері штучного інтелекту.

Більше того, здійснений нами аналіз Стратегії національної безпеки України від 14 вересня 2020 року засвідчує безпосередню необхідність удосконалення як розуміння нових безпекових умов, так і необхідності кардинальної зміни векторів сутності та форм державної політики національної безпеки, передусім в аспекті її цифрового виміру [240].

Наразі на землі відбувається жорстока війна за контроль над природними ресурсами, яка стала наслідком міфічних маніпуляцій про «перенаселення землі», «кліматичні зміни»; у кіберпросторі – війна за тотальний контроль свідомості людей, чипізацію і як наслідок: дегуманізацію і трансгуманізацію, гендерну нейтральність, встановлення системи кредитного рейтингу, декарбонізацію і як наслідок зменшення чисельності людства. Саме це – реальні загрози, зміст яких має принаймні бути врахований при реалізації державної безпекової політики. Адже якщо проаналізувати текст безпекових стратегій протягом існування незалежної України, то буде встановлено факт переписування з року в рік одних і тих самих загроз, які насправді не були пріоритетними для України, були визначені нечітко і не мали під собою обґрунтованих та адекватних напрямів щодо їх запобігання. Це призвело до агресивної війни, яка стала «несподіванкою» для інституційної системи і державної влади, а також окремих посадових осіб.

Нині відбувається вже не війна окремих держав як суб'єктів міжнародного права та відносин, а війна: полюсів Добра і зла, вісі заходу і сходу, глобального півдня і півночі. Глобалізація війни стала ознакою сучасної цивілізації. Чи є це розвиток або деградація – покаже час. Однак всі ці полюси переслідують лише одну мету, яка є далекою від гуманізму і процвітання людства на засадах безпеки, добра і щастя.

Загравання із різнобічними інтерпретаціями концепцій ІІІ призведе до незворотних процесів у безпековій сфері щодо впровадження концепцій 15 хвилинних міст, кредитного соціального рейтингу, заміни роботами громадян у переважній

більшості сфер життєдіяльності. Також використання ІІІ може значно змінити характер як нинішньої, так і майбутніх війн: спочатку між людьми, а потім між роботами.

У зв'язку з викладеним, зважаючи на сучасний цифровий вимір державної політики національної безпеки, пропонуємо визначити такі її пріоритетні завдання щодо МОВ [204]:

1. Використання ІІІ та великих даних для стратегічного прогнозування загроз національній безпеці. Це зменшить вплив суб'єктивного та оціночного чинників, і наблизить прогнози до принципів науковості, повноти та достовірності, об'єктивності та всебічності. Інтеграція технологій штучного інтелекту та аналітики великих даних (Big Data) у систему стратегічного прогнозування виступає визначальним чинником посилення прогностичної спроможності держави щодо ідентифікації потенційних загроз національній безпеці. Впровадження когнітивних алгоритмів для обробки неструктурованих масивів інформації дозволяє мінімізувати рівень невизначеності в управлінських процесах, забезпечуючи перехід до превентивної моделі реагування на гібридні виклики та оптимізуючи архітектуру прийняття стратегічних рішень у реальному часі.

2. Розвиток кібербезпеки як однієї з ключових та пріоритетних складових національної безпеки. Зрозуміло, що інтенсифікація розбудови національної системи кібербезпеки як пріоритетного складника архітектури безпеки і оборони держави зумовлена необхідністю забезпечення стійкості стратегічної інформаційної інфраструктури в умовах кіберцентристського протиборства. Трансформація кіберпростору у домен воєнних дій детермінує перехід до стратегічного управління кіберзахистом, що передбачає впровадження інноваційних технологічних рішень, розвиток цифрової компетенції суб'єктів публічного врядування та формування комплексної нормативно-правової бази для протидії гібридним загрозам у цифровому середовищі. Це також передбачає відображення цих тенденцій через ухвалення оновленої Стратегії національної безпеки України та Стратегії кібербезпеки України.

3. Забезпечення справедливого доступу до цифрових ресурсів для всіх громадян. Гарантування інклюзивного та егалітарного доступу до цифрових ресурсів для всіх

категорій громадян виступає засадничою умовою подолання цифрового розриву та забезпечення соціальної справедливості в інформаційному суспільстві. Реалізація державної політики у сфері цифрової конвергенції передбачає не лише розбудову інфраструктурної доступності, а й формування високого рівня цифрової грамотності населення, що є необхідною прерогативою для повноцінної реалізації прав і свобод громадян у межах екосистеми електронного урядування. Такий підхід уможливить: реально залучати до реалізації державної безпекової політики недержавні організації, установи, осіб; створить умови не лише для розподілу прав, а й обов'язків між державою і людиною, державною владою і громадянським суспільством.

4. Створення національної кіберармії для протидії кібератакам. Інституціоналізація спеціалізованого мілітарного компонента у структурі сектору безпеки і оборони, тобто кіберсил (кіберармії), виступає стратегічною відповіддю на виклики сучасного кіберцентристського протиборства. Формування такого суб'єкта публічного управління передбачає створення цілісної екосистеми для реалізації операцій у кіберпросторі, спрямованих на нейтралізацію ворожої цифрової експансії, захист об'єктів критичної інфраструктури та забезпечення технологічної переваги держави в умовах гібридної агресії. Ці процеси в Україні поступово відбуваються, але їх треба пришвидшити і з урахуванням інтелектуального потенціалу, зробити акцент на цій складовій, ставши, з врахуванням значного бойового сучасного досвіду, одним із світових лідерів.

5. Захист приватності та особистих даних громадян на державному рівні. Удосконалення державної політики у сфері регулювання обороту персональних даних та гарантування права на приватність виступає засадничим елементом зміцнення антропоцентричного характеру НБО. Формування стійкої архітектури конфіденційності передбачає гармонізацію національного законодавства із міжнародними стандартами (зокрема GDPR), що детермінує перехід до моделі проактивного захисту інформаційних прав особи в умовах тотальної цифровізації та посилення кіберзагроз для приватного життя громадян. За цих умов держава має створити не лише законодавчу базу, а й екосистему ефективного управління, змістом якої має бути безумовне забезпечення прав і свобод громадян у цифровому просторі.

6. Створення ефективних механізмів громадського контролю у цифровому просторі. Такі механізми мають бути не лише стосовно держави, про що згадує чимало дослідників у своїх наукових публікаціях, а й щодо приватних техногігантів, монополістів, які в окремих випадках можуть сприяти дисфункціоналізації державної влади.

7. Підтримка державними структурами інновацій у сфері технологій безпеки. Цей напрям є важливим з огляду на підтримку тих проєктів, які сприятимуть творенню національної ідентичності і розбудові повоєнної Української держави.

8. Співпраця з приватним сектором у сфері кібербезпеки та інформаційної безпеки. Державно-приватне партнерство у цифровій сфері є важливою запорукою комплексного забезпечення національної безпеки.

9. Розробка нових форм міжнародної дипломатії, що враховують кіберзагрози. Міжнародна дипломатія постає складовою частиною публічної дипломатії у цифровій сфері як елемент системи стратегічних комунікацій [217].

10. Забезпечення стійкості до гібридних загроз через розвиток багаторівневої системи безпеки в контексті творення геостратегії [112].

11. Убезпечення національної свідомості від негативного впливу. З цією метою потребує доопрацювання Стратегія утвердження української національної та громадянської ідентичності на період до 2030 року [241] із чіткою вказівкою на роль ІІІ та відображення цифрового виміру державної безпекової політики в цих процесах [202].

12. Гарантування національних інтересів у міжнародних кіберпросторах. У випадку порушення територіальної цілісності існує чіткий механізм дій органів державної та місцевої влади, такий самий механізм потрібно розробити і щодо порушення національних інтересів або існування потенційних загроз такого порушення щодо кіберпростору та ІІІ.

13. Формування нової безпеки інфраструктурної політики, тобто державної політики щодо формування гарантованих умов надання життєво важливих послуг і реалізації життєво важливих функцій, стійкого функціонування об'єктів стратегічної інфраструктури.

Такі завдання сприятимуть синхронізації того середовища, в якому реально функціонує наша держава і змісту безпекової політики, що в цілому відповідатиме новому сучасному образу безпекової політики, як форми існування та ефективного розвитку повоєнної України [83].

Висновки до розділу 3

Виконання поставлених у розділі завдань сприяло формулюванню низки висновків, а саме:

Запропоновано й обґрунтовано матрицю функцій таких суб'єктів забезпечення національної безпеки, як: центральні органи виконавчої влади та місцеві органи влади на основі деталізації 21 функції з конкретизацією кожної з них відповідно до сфер життєдіяльності. Застосовано багаторівневу систему критеріїв для переходу від лінійного опису їх повноважень до об'ємного розуміння ролі кожного суб'єкта та чіткого закріплення відповідальності за кожним з них залежно від динаміки безпекової ситуації. Доведено необхідність врахування при побудові матриці специфіки державного управління, місцевого самоврядування, безпекознавства і правознавства. Наголошено, що запропонована матриця надасть можливість місцевим органам влади здійснювати не лише стратегічне планування, прогнозування розвитку загроз національній безпеці, тенденцій їх трансформації, а й передбачати сценарії власної діяльності у цій сфері. Доведено, що запропонована матриця посилить усвідомлення і розуміння місцевих органів влади як ключового суб'єкта управління у сфері національної безпеки і оборони України. Зазначено, що запропонована матриця функцій в процесі забезпечення національної безпеки і оборони України посилить чітку візуалізацію та нормативну делімітацію обов'язків між державними інституціями та місцевими органами влади, дозволить усунути дублювання їхніх повноважень і підвищить системну ефективність їхньої взаємодії в умовах воєнного стану. Наголошено на необхідності включення до реформи місцевого самоврядування оборонних питань.

Сформульовано науково-практичні пропозиції щодо удосконалення діяльності місцевих органів влади у сфері національної безпеки і оборони. Запропоновано авторський алгоритм подолання напруженості між місцевими державними адміністраціями і військовими адміністраціями в умовах воєнного стану. Наголошено на необхідності вдосконалення національного законодавства з питань діяльності місцевих органів влади у сфері забезпечення національної безпеки і оборони, зокрема: 1) легітизація правового статусу місцевих органів влади як суб'єкта забезпечення національної безпеки; 2) чітке закріплення функцій місцевих органів влади з урахуванням воєнного стану у Законі України «Про національну безпеку України»; 3) модернізація системи публічного управління у сфері національної безпеки і оборони; 4) забезпечення належного рівня міжсекторальної та стратегічної взаємодії між усіма суб'єктами забезпечення національної безпеки. Внесено пропозиції щодо вдосконалення положень Стратегії національної безпеки України, інших нормативних актів, що регулюють відповідні суспільні відносини.

Акцентовано на необхідності врахування цифрового виміру державної безпекової політики. Визначено пріоритетні завдання державної політики національної безпеки щодо місцевих органів влади в контексті сучасного цифрового виміру. Зазначено, що створення національної кіберармії для протидії кібератакам та інституціоналізація спеціалізованого компонента у структурі сектору безпеки і оборони, тобто кіберсил (кіберармії), виступає стратегічною відповіддю на виклики сучасного кібер протистояння.

Наголошено, що лише пряма вказівка на правовий статус МОВ як суб'єкта забезпечення НБО із чітким та вичерпним визначенням повноважень, місця та ролі в організаційно-функціональній структурі, стратегічного потенціалу в системі інституційних спроможностей щодо реалізації безпекової політики визначатимуть і свідчатимуть про чітко визначений правовий статус, який має бути обумовленим та корельований з: 1) мирним часом; 2) воєнним станом; 3) станом невизначеності, за якого за відсутності війни існуватиме потенційна загроза щодо повторної збройної агресії проти України як з боку РФ, так і інших країн / альянсів.

Доведено, що за своїм функціоналом МОВ де-факто виступають суб'єктами забезпечення НБО. Окремо акцентовано на функції забезпечення громадської безпеки і порядку, адже її реалізації є вагомим додатковим аргументом фактичної закріпленості безпекового функціоналу за МОВ і відповідної фактичної включеності даних органів до загальної системи забезпечення національної безпеки. Зазначено, що МОВ мають бути легітимовані як суб'єкти забезпечення національної безпеки на рівні рамкового Закону України «Про національну безпеку України».

Доведено, що місцевий рівень та заходи і відповідні суб'єкти, які беруть участь у забезпеченні оборони держави, становлять стратегічний резерв для підвищення рівня національної безпеки у воєнній сфері. Наголошено на необхідності закріплення нового ключового концепта в межах формування громадівської ідентичності: Безпека громади – безпека держави.

Запролонговано авторський алгоритм моделі побудови МОВ у сфері НБО: функціональна структура – організаційна структура – управлінська структура (в поєднанні із системою забезпечення), тобто функції – завдання – повноваження – інституціоналізація.

Обґрунтовано необхідність наявності одного функціонального органу, який здійснюватиме комплексно і системно державну політику: починаючи від виявлення викликів та загроз, завершуючи реагуванням, в тому числі і проактивним та випереджувачим на ту чи іншу ситуацію / явище у відповідній сфері. Доведено недоцільність існуючого підходу, за якого в положеннях окремих законодавчих актів передбачено утворення на кожен конкретний випадок тимчасового органу управління. Запропоновано екстраполювати положення концепцій національної стійкості та захисту критичної інфраструктури під час реалізації безпекової політики у воєнній сфері на місцевий рівень. Підкреслено існуючий владний потенціал голів МОВ щодо зміцнення мобілізаційного ресурсу, підвищенні мобілізаційної потужності місцевих підприємств.

Обґрунтовано необхідність посилення державного контролю за діяльністю МОВ у сфері НБО. З одного боку, з позицій забезпечення обороноздатності держави наголошено на доцільності збільшення самостійності МОВ щодо закупівель

необхідної безпекової продукції та послуг, їхнього залучення до реалізації державної безпекової політики. Зазначено, що це потребує чіткого та ефективного контролю, який виступає однією з важливих функцій управління.

ВИСНОВКИ

У дисертаційному дослідженні вирішено актуальне наукове завдання, що полягає у теоретико-методологічному обґрунтуванні діяльності місцевих органів влади у сфері національної безпеки і оборони України на системній теоретико-прикладній основі та визначенні пріоритетні напрями її удосконалення.

Отримані в процесі дослідження результати, їх апробація та використання у практичній діяльності підтверджують методологію дослідження і свідчать про досягнення поставленої мети й виконання визначених завдань.

Отримані результати дисертації є основою для формулювання висновків, пропозицій і рекомендацій, що мають теоретичне та практичне значення у процесі вдосконалення діяльності місцевих органів влади у досліджуваній сфері.

На підставі здійсненого дослідження сформульовано такі висновки і пропозиції:

1. Визначено ступінь дослідженості проблеми діяльності МОВ у сфері НБО України. Наголошено, що російська війна проти України змінила ставлення як до самого процесу забезпечення неподільності і системності безпеки, так і до теоретичного аспекту її розуміння. Зазначено, що війна виявила нові тенденції та зв'язки у системі НБО, які знаходять відображення у наукових публікаціях.

Встановлено, що у значній кількості наукових праць акцентовано увагу на необхідності удосконалення і розмежування повноважень центральних органів виконавчої влади та місцевих органів влади. Крім цього, проблематика децентралізації вивчається науковцями переважно з точки зору критичного аналізу і презентується без урахування перетворень у системі управління безпекою. Здійснено класифікацію проаналізованих джерел за двома визначальними групами: воєнні і довоєнні. Причому, зважаючи на більшу строкатість, джерела першої групи розділено на класи: 1) методологічні; 2) безпекові; 3) різносторонні аспекти взаємодії та співробітництва; 4) повноваження ОМС, зокрема ТГ. Встановлено, що поза фокусом уваги науковців все ще залишаються основні фактори безпекової політики; а також визначальні чинники, якими виступають: структурно-генетичний потенціал державної влади, ціннісний потенціал національної ідентичності, національної ідеї та

інтересів, синергетичний і праксеологічний резерви функціонування інституційної системи у сфері НБО.

2. Конкретизовано категорійно-понятійний апарат науки державного управління шляхом введення в науковий обіг та уточнення окремих понять: «публічне адміністрування у сфері національної безпеки і оборони» як законодавчо регламентована публічно-владна управлінська діяльність МОВ, що здійснюється через систему місцевих державних адміністрацій, а також ОМС відповідно до реалізації національних інтересів у найважливіших сферах життєдіяльності з метою забезпечення публічного інтересу у сфері національної безпеки і оборони; «місцеві органи влади в Україні» як система органів місцевого самоврядування (представницькі та виконавчі органи громад) та місцевих державних адміністрацій (органи виконавчої влади); «публічно-правове формування системи місцевих органів влади у сфері безпеки та оборони» як узгоджена за цілями і стратегічними пріоритетами діяльність місцевих органів влади на засадах системної взаємодії, що складається з мети, функцій, завдань, керівних ідей, принципів і методів, стратегічних наративів і реалізується комплексом пов'язаних та скоординованих заходів у межах їхніх законодавчо визначених повноважень; «стратегія розвитку місцевих органів влади» як процес визначення пріоритетів для формування конкурентних переваг шляхом розвитку та узгодження власних сильних сторін у сфері національної безпеки і оборони відповідно до місцевих потреб з метою адекватного реагування на зміни у безпековому середовищі та оцінювання реальних спроможностей, координації потенціалу з іншими суб'єктами забезпечення національної безпеки, з одночасним уникненням дублювання повноважень із центральними органами виконавчої влади»; «принцип безпекоцентризму» як принцип об'єктивації процесів державного управління крізь їхнє співставлення з цілями та державною політикою національної безпеки.

3. Проаналізовано стан нормативно-правового забезпечення діяльності місцевих органів влади у сфері НБО України. Встановлено, що суттєвим недоліком чинного законодавства виступають прогалини у правовому статусі військових адміністрацій, механізми їхньої підконтрольності та підзвітності, зокрема

демократичного цивільного контролю. Виявлено недоліки в Законі України «Про національну безпеку України» та подано відповідні пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства. Наголошено, що обмеження прав і свобод не може бути обґрунтовано потребами національної безпеки, адже за таких умов ВА перетворюються на інструмент узурпації влади і встановлення авторитарного антидемократичного, а отже, антиконституційного правового режиму, а їхні рішення стають юридично нелегітимними.

Визначено рівні публічного управління МОВ у сфері НБО України на територіях: не задіяних у воєнних діях (райони відсічі ЗАРФ, зокрема в районі проведення АТО); де відбувається збройна відсіч РФ; тимчасово підконтрольних окупаційним військам; що тимчасово були під контролем окупаційних військ та які повернулися під контроль української влади; повоєнної України, які потребують або розвитку або відновлення. Наголошено на необхідності рецентралізації влади у сфері національної безпеки і оборони в умовах воєнного стану, що передбачає повернення централізації влади, локалізацію децентралізації і формування ефективних військових адміністрацій з чітко визначеними повноваженнями.

4. Визначено стан взаємодії місцевих органів влади у сфері НБО України та виявлено численні проблеми у розмежуванні повноважень між МДА, ВА та ВЦА. Встановлено, що, незважаючи на те, що ВЦА і ВА як два типи адміністрацій створюються в умовах надзвичайної ситуації, воєнного стану зокрема, їхнє утворення та правовий статус визначаються у межах різних НПА, залежать від масштабу загроз та мають різну географію застосування й мету. ВЦА є більш локальним і тимчасовим, фактично допоміжним інструментом, тоді як ВА – системним і всеохоплюючим механізмом на час дії воєнного стану. Крім цього, обґрунтовано включення до повноважень ВА у межах громад й адміністративно-територіальних одиниць заходів щодо організації й забезпечення руху національного спротиву. Запропоновано використання сценарного аналізу для формування прогностичного завдання щодо перезапуску у повоєнній Україні системи громадянської влади на територіях функціонування ВЦА та ВА для уникнення дублювання їхніх повноважень, а також запобігання спробам повторного створення ВЦА.

5. Виявлено причини виникнення колізій, що унеможливлюють реалізацію ефективного публічного управління у сфері НБО України. Запропоновано й обґрунтовано матрицю функцій таких суб'єктів забезпечення національної безпеки, як: центральні органи виконавчої влади та місцеві органи влади на основі деталізації 21 функції з конкретизацією кожної відповідно до сфер життєдіяльності. Застосовано багаторівневу систему критеріїв для переходу від лінійного опису їх повноважень до об'ємного розуміння ролі кожного суб'єкта та чіткого закріплення відповідальності за кожним з них залежно від динаміки безпекової ситуації. Доведено необхідність врахування при її побудові специфіки державного управління та місцевого самоврядування, безпекознавства і правознавства. Обґрунтовано, що запропонована матриця надасть можливість здійснювати не лише стратегічне планування, прогнозування розвитку загроз національній безпеці, тенденцій їх трансформації, а й передбачати сценарії власної діяльності у цій сфері. Доведено, що запропонована матриця посилить усвідомлення і розуміння місцевих органів влади як ключового суб'єкту управління у сфері НБО України. Зазначено, що запропонована матриця функцій в процесі забезпечення національної безпеки і оборони України посилить чітку візуалізацію та нормативну делімітацію обов'язків між державними інституціями та місцевими органами влади, дозволить усунути дублювання їхніх повноважень і підвищить системну ефективність їхньої взаємодії в умовах воєнного стану.

6. Визначено пріоритетні напрями вдосконалення діяльності МОВ у сфері НБО України, зокрема: використання матриці функцій в процесі забезпечення національної безпеки і оборони України; розвиток інституційно-організаційної спроможності МОВ у сфері НБО України; посилення цифрового виміру державної політики національної безпеки.

Запропонована матриця посилить чітку візуалізацію та нормативну делімітацію обов'язків між державними інституціями та МОВ, дозволить усунути дублювання їхніх повноважень і підвищить системну ефективність їхньої взаємодії в умовах воєнного стану. Наголошено на необхідності включення до реформи місцевого самоврядування оборонних питань на основі розуміння територіальної оборони як

системи заходів спеціального, воєнного та загальнодержавного характеру, що реалізуються в особливий період та мирний час з метою протидії загрозам воєнного характеру, а також для надання допомоги у захисті від надзвичайних ситуацій навколишнього природного середовища та майна, територій і безумовно населення.

Запропоновано пріоритетні завдання державної політики національної безпеки щодо МОВ в контексті сучасного цифрового виміру. Акцентовано на необхідності врахування цифрового виміру державної безпекової політики. Визначено пріоритетні завдання державної політики національної безпеки щодо місцевих органів влади в контексті сучасного цифрового виміру. Зазначено, що створення національної кіберармії для протидії кібератакам та інституціоналізація спеціалізованого компонента у структурі сектору безпеки і оборони, тобто кіберсил (кіберармії), виступає стратегічною відповіддю на виклики сучасного кібер протиборства. Зазначено, що створення національної кіберармії для протидії кібератакам та інституціоналізація спеціалізованого компонента у структурі сектору безпеки і оборони, тобто кіберсил (кіберармії), виступає стратегічною відповіддю на виклики сучасного кібер протиборства.

7. Сформульовано науково-практичні пропозиції щодо удосконалення діяльності місцевих органів влади у сфері національної безпеки і оборони та запропоновано напрями усунення дублювання повноважень з метою зменшення напруженості між МДА та ВА.

Запропоновано авторський алгоритм подолання напруженості між місцевими державними адміністраціями і військовими адміністраціями в умовах воєнного стану. Наголошено на необхідності вдосконалення національного законодавства з питань діяльності місцевих органів влади у сфері забезпечення національної безпеки і оборони, зокрема: 1) легітизація правового статусу місцевих органів влади як суб'єкта забезпечення національної безпеки; 2) чітке закріплення функцій місцевих органів влади з урахуванням воєнного стану у Законі України «Про національну безпеку України»; 3) модернізація системи публічного управління у сфері національної безпеки і оборони; 4) забезпечення належного рівня міжсекторальної та стратегічної взаємодії між усіма суб'єктами забезпечення національної безпеки. Внесено

пропозиції щодо вдосконалення положень Стратегії національної безпеки України, інших нормативних актів, що регулюють відповідні суспільні відносини.

За результатами дослідження виокремлено та конкретизовано напрями подальших наукових розвідок, серед яких: вплив місцевих органів влади на формування територіальної безпекової культури; забезпечення безпекоцентричності діяльності місцевих органів влади; взаємодія місцевих органів влади в процесі посилення територіальної ідентичності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Агапова О. В. Міждисциплінарність в українському дослідницькому просторі як домінанта наукових інновацій. *Ukrainian research areain the conditions of military intervention: adaptability and update of the technical and legal sciences*. Kharkiv – Riga, 2022. С. 34 – 36.
2. Адміністративне право та адміністративний процес України в умовах воєнного стану: кол. монографія / за заг. ред. В. Фелика, В. Курила. Київ: Видавництво Людмила, 2023. 704 с.
3. Адміністративне право України: підручник / за ред. Ю. П. Битяка. Харків: Право, 2001. 528 с.
4. Адміністративне право України: підручник / за ред. Ю. П. Битяка. Київ: Юрінком Інтер, 2005. 544 с.
5. Адміністративно-територіальний устрій України. Шляхи реформування: монографія / В. Г. Яцуба, В. А. Яцюк, О. Я. Матвіїшин, Ю. О. Карпінський, В. С. Куйбіда, В. А. Негода та ін. Київ: Геопринт, 2007. 366 с.
6. Альошина Н. М. Територіальна громада, як суб'єкт права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2014. 23 с.
7. Аналіз загроз національній безпеці у сфері внутрішньої політики. Київ: НІСД, 2024. 31 с.
8. Андресюк Б. П. Місцеве самоврядування в сучасній Україні: проблеми і перспективи. Київ: Стилос, 2001. 223 с.
9. Антонов В. О. Конституційно-правові засади національної безпеки України: моногр. / наук. ред. Ю. С. Шемшученко. Київ: ТАЛКОМ, 2017. 576 с.
10. Ануфрієв М. Адміністративно-правовий статус військово-цивільних адміністрацій в зоні проведення антитерористичної операції. *Наукові праці Міжнародної академії управління персоналом*. 2016. № 50. С. 73–76.
11. Асиметрія міжнародних відносин / О. В. Заремба, М. Г. Капітоненоко, Г. М. Перепелиця та ін.; під ред. Г. М. Перепелиці, О. М. Субтельного. Київ: Стилос, 2005. 555 с.
12. Бабич О. М. Реформування системи місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: сьогодення та перспективи. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 2. С. 110 –116.
13. Баймуратов М. Феноменологія муніципальних прав людини. *Місцеве самоврядування та регіональний розвиток в Україні*. 2013. № 1. С. 52–56.
14. Баймуратов М. О. Децентралізація та компетенція місцевого самоврядування в Україні. *Віче*. 2015. № 12. URL: <http://www.viche.info/journal/4777/>.
15. Баймуратов М. О., Кофман Б. Я. Компетенційні повноваження органів місцевого самоврядування в сфері захисту прав людини в період миру і воєнного стану в Україні: актуальні питання регламентації та регулювання.

Конституціоналіст. URL: <https://constitutionalist.com.ua/bajmuratov-m-o-kofman-b-ia-kompetentsijni-povnovazhennia-orhaniv-mistsevoho-samovriaduvannia-v-sferi-zakhystu-prav-liudyny-v-period-myru-i-voiennoho-stanu-v-ukraini-aktualni-pytannia-rehlamentatsii/>.

16. Баймуратов М. О., Кофман Б. Я. Мілітарний муніципалізм: до визначення об'єктивно-доктринальних настанов до формування та функціонування. *Технології та суспільство: взаємодія, вплив, трансформація*: матеріали І Міжнар. наук. конф., м. Кременчук, 16 лютого 2024 р. / Міжнар. центр наук. досліджень. Вінниця: УКРЛОГОС Груп, 2024. С. 131–136.

17. Баймуратов М., Кофман Б. Муніципальна культура як адекватне відображення повсякденного соціального життя людини. *Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості*: тези доп. Дев'ятої щорічної всеукр. наук.-практ. конф., м. Київ, 06 вересня 2024 р. Київ: АПСВТ, 2024. С. 16 – 35.

18. Баймуратов М., Кофман Б. Роль органів місцевого самоврядування у повоєнному відновленні територіальних громад. *Візія майбутнього: конституційний вимір повоєнного відновлення України та європейської інтеграції*: зб. матеріалів і тез ІІ Маріупольського конституційного форуму, м. Київ, 6 жовтня 2023 р. Київ: ВАІТЕ, 2023. С. 29 – 38.

19. Барабаш О. В. Адміністративно-правове регулювання при забезпеченні громадської безпеки у надзвичайних ситуаціях: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2014. 16 с.

20. Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні: монографія / за заг. ред. В. Ф. Погорілка. Київ: ІнЮре, 2003. 512 с.

21. Батанов О. В. Місцева влада. *Політологічний енциклопедичний словник* / за ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка. 2-е вид., допов. і перероб. Київ: Генеза, 2004. С. 355–356.

22. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики: монографія. Київ: Юридична думка, 2010. 656 с.

23. Батанов О. В. Людина в місцевому самоврядуванні: проблеми взаємодії в умовах викликів російсько-української війни. *Право України*. 2024. № 6. С. 14 – 37.

24. Батанов О. В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні: монографія. Київ: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. 260 с.

25. Батанов О. В. Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2008. № 2. С. 51–57.

26. Безпека України – 2010: безпека України: геополітичний вимір / під ред. В. П. Горбуліна, А. М. Зленка, Г. К. Крючкова та ін. Київ: Український форум, 2007. 123 с.

27. Березан В. М. Адміністративно-правове забезпечення охорони громадського порядку та громадської безпеки під час проведення масових заходів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2014. 21 с.

28. Биченков О. Муніципальна реформа під час воєнного стану: виявлені проблеми та перспективи реформування. *Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: тези доп. Дев'ятої щорічної всеукр. наук.-практ. конф., м. Київ, 06 вересня 2024 р.* Київ: АПСВТ, 2024. С. 142–145.

29. Білик П. П. Проблеми дефініції територіальної громади як ознаки правової сутності «регіону». *Вісник Одеського інституту внутрішніх справ.* 2001. № 1. С. 144–149.

30. Білоус-Осінь Т. І. Міністерство освіти та науки України як уповноважений суб'єкт у сфері наукової діяльності. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія».* 2021. Т. 28. С. 20 – 27.

31. Благодарний А. М., Кононець О. О. Стратегічні комунікації у секторі безпеки і оборони України. *Молодий вчений.* 2023. № 1 (113). С. 5 – 9. URL: <https://molodyivchenyi.ua/index.php/journal/article/view/5685/5561>.

32. Бобро Д. Г. Методологія оцінки рівня критичності об'єктів інфраструктури. *Стратегічні пріоритети.* 2016. № 3 (40). С. 77 – 85.

33. Богущкий П. П. Концептуальні засади прав а національної безпеки України: монографія. Київ: Наук.-дослід. ін-т інформатики і права НАПрН України; Одеса: Фенікс, 2020. 376 с.

34. Бодрова І. І. Концептуальні підходи до визначення поняття територіальної громади. *Державне будівництво та місцеве самоврядування: зб. наук. пр.* 2004. Вип. 7. С. 62–72.

35. Борденюк В. Децентралізація державної влади і місцеве самоврядування: поняття, суть та форми (види). *Право України.* 2005. № 1. С. 21–25.

36. Борденюк В. І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії: монографія. Київ: Парламентське вид-во, 2007. 576 с.

37. Буглак Ю. Проблеми розмежування повноважень між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування в Україні. *Підприємництво, господарство і право.* 2018. № 11. С. 70–75.

38. Буханевич О. М., Забожчук О. В. Військові адміністрації та місцеві органи влади: правові аспекти розподілу повноважень в умовах воєнного стану. *Правова позиція.* 2023. № 1 (38). С. 110–114.

39. В Одесі звільнили 22 радників колишнього міського голови Труханова. *Інтент.* URL: <https://intent.press/news/anticorruption/2025/borozenska-shkola-bilia-frontu-zamovila-ukrittia-z-podviinimi-tsinami/> (дата звернення: 13.09.2025).

40. Васьків С. Мобільні додатки та соціальні мережі в публічному управлінні: зміна взаємодії з громадянами. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. 2023. Вип. 29. С. 158–160. DOI: 10.35432/tisb292023289494.
41. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD / уклад. і голов. ред В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: Перун, 2007. 1736 с.
42. Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування у межах нової системи територіальної організації влади в Україні. Київ: Національний інститут стратегічних досліджень, 2011. 54 с.
43. Військова адміністрація Києва. *Київська міська рада*. URL: [https://kyivcity.gov.ua/bezpeka_ta_pravoporiadok/kivska_miska_viyskovo-tsivilna_administratsiya_959569/viyskova_administratsiya_kiyeve/#:~:text.](https://kyivcity.gov.ua/bezpeka_ta_pravoporiadok/kivska_miska_viyskovo-tsivilna_administratsiya_959569/viyskova_administratsiya_kiyeve/#:~:text=(дата звернення: 13.09.2025).) (дата звернення: 13.09.2025).
44. Власенко С. І. Теоретико-методологічні засади формування та реалізації публічної політики національної пам'яті в Україні: дис. ... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.01. Київ, 2025. 605 с.
45. Воєнна безпека України на межі тисячоліть: монографія / Г. М. Перепелиця, С. О. Дмитрова, В. С. Корсидович та ін. Київ: Стилос, 2002. 384 с.
46. Воєнна організація, сектор безпеки, територіальна оборона України: державно-управлінський аспект: монографія / В. І. Грабчак, Г. В. Єфімов, В. М. Замана та ін. Львів, 2013. 372 с.
47. Волков В., Москаленко О. Територіальна громада та органи місцевого самоврядування як суб'єкти цивільно-правових відносин. *Правничий часопис Донецького університету*. 2003. № 1 (9). С. 10–15.
48. Воюта Д. Технологія розпізнавання облич: позиція ЄСПЛ у справі «Glukhin v. Russia». 06.10.2023. *Центр демократії та верховенства права*. URL: <https://cedem.org.ua/news/glukhin-v-russia>. (дата звернення: 01.10.2025).
49. Ганкевич К. Б. Еволюція уявлень про національну безпеку крізь призму адміністративно-правових механізмів її забезпечення. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 7. С. 608–613. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-7/141>.
50. 49. Ганкевич К. Б., Левчук В. Д., Корольов С. С. Особливості становлення правових засад існування об'єктів критичної інфраструктури України в системі Міністерства оборони України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 11. С. 79–82. DOI: <https://DOI.ORG/10.32782/2524-0374/2021-11/15>.
51. Говоров В. С. Актуальні проблеми повноважень військових адміністрацій під час дії правового режиму воєнного стану. *Право та інновації*. 2024. № 1 (45). С. 87–95. DOI: 10.37772/2518-1718-2024-1(45)-12.
52. Гончаренко О. М. Асиметричні стратегії в зовнішній політиці. *Політика і час*. 2005. № 12. С. 50–56.
53. Горбатенко С. Концепція територіальної громади в умовах муніципальної реформи. *Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція*

влади, науковців, профспілок та громадськості: тези доп. IX щорічної всеукр. наук.-практ. конф., м. Київ, 06 вересня 2024 р. Київ: АПСВТ, 2024. С. 45–48.

54. Горбулін В. П., Качинський А. Б. Засади національної безпеки України: підручник. Київ: Інтертехнологія, 2009. 272 с.

55. Горбулін В. П., Качинський А. Б. Системно-концептуальні засади стратегії національної безпеки України / Ін-т проблем нац. безпеки. Київ: Євроатлантикінформ, 2007. 592 с.

56. Горбулін В. П., Литвиненко О. В. Національна безпека: український вимір. Київ: Інтертехнологія, 2008. 101 с.

57. Гринь Д. В. Роль соціальних мереж у діяльності органів публічної влади. *Публічне управління XXI століття: погляд у майбутнє*: зб. тез XXI Міжнар. наук. конгресу. Харків: ХарPI НАДУ «Магістр», 2021. С. 474–476.

58. Грицяк І. А. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація. Київ: УАДУ, 1997. 487 с.

59. Громадівська модель самоврядування в Україні: кол. монографія. / кол. авторів; за заг. ред. проф. Ю. М. Бардачова, І. П. Лопушинського, Р. М. Плюща. Херсон: Вишемирський В. С., 2019. 708 с.

60. Гурак Л. В. Система забезпечення національної безпеки і оборони України шляхом здійснення закупівель на прикладі територіальної оборони в період дії в Україні воєнного стану. *Право та державне управління*. 2002. № 2. С. 74–80. DOI: <https://doi.org/10.32840/pdu.2022.2.9>.

61. 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.

62. Державне управління: підручник: у 2 т. / ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) та ін.; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ: Дніпропетровськ: НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.

63. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу: аналіт. доп. / Я. А. Жаліло, О. В. Шевченко, В. В. Романова та ін.; Нац. ін-т стратег. досліджень. Київ: НISД, 2019. 115 с.

64. Діордіца І. В. Кібербезпекова політика України: стан та пріоритетні напрями забезпечення: монографія. Запоріжжя: Гельветика, 2017. 548 с.

65. Діордіца І. В., Журавель Я. В. Інноваційність концепту «SmartCity» та юридичні механізми забезпечення його кібербезпеки в умовах реформування територіальних громад в Україні. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2023. № 1. С. 99–105. DOI: <https://doi.org/10.32782/39221437>.

66. Діордіца І. Правові аспекти забезпечення безпеки територіальних громад в Україні за допомогою штучного інтелекту з урахуванням досвіду Олімпійських Ігор в Парижі 2024 року. *Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості*: тези доп.

Дев'ятої щорічної всеукр. наук.-практ. конф., м. Київ, 06 вересня 2024 р. Київ: АПСВТ, 2024. С. 39–43.

67. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування: учинено в Утрехті 16.11. 2009 р.; ратифікований Законом України від 02.09.2014 р. № 1664-VII. *Офіційний вісник України*. 2015. № 33. Ст. 983. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_946.

68. Домбровська О. Удосконалення законодавства в сфері розвитку міжмуніципального співробітництва територіальних громад. *Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості*: тези доп. Дев'ятої щорічної всеукр. наук.-практ. конф., м. Київ, 06 вересня 2024 р. Київ: АПСВТ, 2024. С. 117–120.

69. Дорош У. М. Децентралізація державного управління як засіб регіонального розвитку: дис. ... д-ра філос.: 281. Львів, 2023. 249 с.

70. Дулгер В. В. Військові адміністрації як тимчасові державні органи з елементами військової організації управління у складі сектору безпеки й оборони України. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2018. № 4, ч. 2. С. 33–37.

71. Європейська хартія місцевого самоврядування: підписана 15.10.1985 р.; ратифікована Законом України від 15.07.1997 р. № 452/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 38. Ст. 249. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text. (дата звернення: 13.09.2025).

72. Єрменчук О. П. Основні підходи до організації захисту критичної інфраструктури в країнах Європи: досвід для України: монографія. Дніпро: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2018. 180 с.

73. Журавель Я., Риженко О., Карташов Д. Сучасний стан та перспективи розвитку законодавства України про муніципальну варту. *Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості*: тези доп. Дев'ятої щорічної всеукр. наук.-практ. конф., м. Київ, 06 вересня 2024 р. Київ: АПСВТ, 2024. С. 86–88.

74. Забожчук О. В. Військово-цивільні адміністрації як тимчасовий державний орган, що виконує повноваження, характерні для органів місцевої влади. *Актуальність та особливості наукових досліджень в умовах воєнного стану*: зб. тез Міжнар. наук.-практ. Інтернет-конф. з нагоди відзначення Дня науки – 2022 в Україні, м. Київ, 24 травня 2022 р. Київ: ДНДІ МВС України, 2022. С. 326–328.

75. Залужний В. Більша кооперація з Україною в сфері ОПК як стратегія уникання війн. *Українська правда*.

URL: <https://www.pravda.com.ua/columns/2025/10/21/8003440/>. (дата звернення: 13.09.2025).

76. Залужний В. Політика і війна. Реальність проти очікування. *Liga.net*. URL: <https://www.liga.net/ua/politics/opinion/polityka-i-viyna-realnist-proty-ochikuvannia>. (дата звернення: 13.09.2025).

77. Залужний В. Чому у війні критично важливо сформулювати політичну мету? *Liga.net*. URL: <https://www.liga.net/ua/politics/opinion/polityka-i-viyna-realnist-proty-ochikuvannia/>. (дата звернення: 13.09.2025).

78. Залужний В. Ф., Лисецький Ю. М. Національна безпека як відкрита динамічна соціальна система. *Воєнні стратегії і технології*. 2025. № 2 (2). С. 11–17. DOI:10.63978/3083-6476.2025.2.2.01.

79. Залужний розповів The Economist про новий етап війни в Україні: головне. *Слово і діло*. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2023/11/02/novyna/bezpeka/zaluzhnyj-rozpoviv-the-economist-pro-novyj-etap-vijny-ukrayini-holovne>. (дата звернення: 13.09.2025).

80. Зелена книга з питань захисту критичної інфраструктури в Україні: зб. матеріалів міжнар. експерт. нарад / упоряд. Д. С. Бірюков, С. І. Кондратов; за заг. ред. О. М. Суходолі. Київ: НІСД, 2015. 176 с.

81. Зінкевич В. К. Шляхи вдосконалення взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. *Вісник кримінологічної асоціації України*. 2024. № 1 (31). С. 376–383. DOI: <https://doi.org/10.32631/vca.2024.1.31>.

82. Зінорук М. Безпековий дискурс в сучасній парадигмі муніципальної реформи. *Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості*: тези доп. Дев'ятої щорічної всеукр. наук.-практ. конф., 06 вересня 2024 р. Київ: АПСВТ, 2024. С. 86–88.

83. Зінорук М. М., Рудницький Д. М. Правовий зміст поняття «образ державної безпеки». *Право та державне управління*. 2024. № 1. С. 403 – 412. DOI: <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.1.57>.

84. Золотухін Д. Не треба все підряд називати ІПСО. *Zaxid.net*. URL: https://zaxid.net/ipso_rozriznyati_pravdu_vid_feyku_intervyu_z_dmitrom_zolotuhini_m_n1548053. (дата звернення: 01.10.2025).

85. Золотухін Д. Онтологічна війна: диспозиція сторін. *Укрінформ*. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-world/4039193-ontologichna-vijna-dispozicia-storin.html>. (дата звернення: 01.10.2025).

86. Іванчиков В., Лезвінський О. Необхідність використання штучного інтелекту в місцевому самоврядуванні. *Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості*: тези доп. Дев'ятої щорічної всеукр. наук.-практ. конф., м. Київ, 06 вересня 2024 р. Київ: АПСВТ, 2024. С. 56–58.

87. Квіт С. Дмитро Донцов: ідеологічний портрет. 2-ге вид., випр. і допов. Львів: Галицька видавнича спілка, 2013. 192 с.

88. Кісіль З. Р., Кісіль Р. В. Адміністративне право: навч. посіб. 3-тє вид. Київ: Алерта; ЦУЛ, 2011. 696 с.

89. Клиненко О. В. Адміністративно-територіальний устрій. *Політологічний енциклопедичний словник* / за ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка. 2-є вид., допов. і перероб. Київ: Генеза, 2004. С. 17–18.

90. Кличко: в Україні смердить авторитаризмом. *Українська правда*. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2025/05/31/7514968/>. (дата звернення: 01.10.2025).

91. Коваль Б., Плисенко Г. Повноваження та функції органів публічної влади в період воєнного стану. *Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: тези доп. IX щорічної всеукр. наук.-практ. конф., 06 вересня 2024 р.* Київ: АПСВТ, 2024. С. 134 – 137.

92. Коваль В. П. Адміністративно-правовий статус військовослужбовців в Україні в умовах правового режиму воєнного стану: дис. ... д-ра філос.: 081. Харків, 2021. 225 с.

93. Кожушко С. О. Кримінологічні засади протидії злочинності в оборонно-промисловому комплексі України. *Вісник Кримінологічної асоціації України*. 2022. № 2. (32) С. 166–178.

94. Кондратов С. І., Суходоля О. М. Державна система захисту критичної інфраструктури в системі забезпечення національної безпеки: аналіт. доп. / за ред. О. М. Суходолі. Київ: НІСД, 2020. 28 с.

95. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

96. Концептуальні засади розвитку системи забезпечення національної безпеки України: аналіт. доп. / О. О. Резнікова, В. Ю. Цюкало, В. О. Паливода, С. В. Дрьомов, С. В. Сьомін. Київ: НІСД, 2015. 58 с.

97. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: схв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. *Офіційний вісник України*. 2014. № 30. Ст. 831. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#n8>. (дата звернення: 01.10.2025).

98. Концепція стратегічних комунікацій Міністерства оборони та Збройних Сил України: затв. наказом Міністерства оборони України від 22.11.17 р. № 612. *Міністерство оборони України*. URL: http://www.mil.gov.ua/content/mou_orders/612_nm_2017.pdf. (дата звернення: 01.10.2025).

99. Корж І. Ф. Державна безпека: методологічні підходи до системи складових поняття. *Правова інформатика*. 2012. № 4 (36). С. 69–75.

100. Корнієнко М. Державна влада і місцеве самоврядування: актуальні питання теорії і практики. *Українське право*. 1995. № 1 (2). С. 68–77.

101. Корнієнко М. І. Місцеве самоврядування в Україні. *Конституційне право України: підручник* / за ред. В. Ф. Погорілка. Київ: Наук. думка, 1999. С. 629–675.

102. Король Г. Культура участі організацій громадянського суспільства як вектор муніципальної реформи в контексті євроінтеграції. *Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості*: тези доп. Дев'ятої щорічної всеукр. наук.-практ. конф., м. Київ, 06 вересня 2024 р. Київ: АПСВТ, 2024. С. 32–34.

103. Костенко Г. Ф. Теоретичні аспекти стратегії національної безпеки: навч. посіб. Київ: ДЕМІД, 2002. 144 с.

104. Кравченко В., Пітцик М. В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права): навч. посіб. Київ: Арарат-Центр, 2001. 176 с.

105. Кремень В., Ткаченко В. Україна у контексті глобалізму. Київ: Друк, 1998. 61 с.

106. Кримінальний кодекс України: Закон України від 05.04.2001 р. № 2341-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25–26. Ст. 131. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>.

107. Курінний Є. В. Предмет і об'єкт адміністративного права України: характеристика категорій в умовах системного реформування: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2004. 38 с.

108. Лебідь Т. Особливості розвитку територіальних громад України в сучасних умовах. *Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості*: тези доп. Дев'ятої щорічної всеукр. наук.-практ. конф., м. Київ, 06 вересня 2024 р. Київ: АПСВТ, 2024. С. 146–150.

109. Ліпкан В. А. Безпекознавство: навч. посіб. Київ: Європ. ун-т, 2003. 208 с. DOI: <https://doi.org/10.36059/966-7942-84-8>.

110. Ліпкан В. А. Доктрина недержавного забезпечення національної безпеки України. *Недержавна система безпеки підприємництва як складова національної безпеки України*. Київ: Європ. ун-т, 2004. С. 131–167.

111. Ліпкан В. А. Національна безпека України у світлі теорії самоорганізації. *Держава і право*: зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. 2002. № 16. С. 142–148.

112. Ліпкан В. А. Політичні засади геостратегії сучасної Української Держави: монографія. Одеса: Гельветика, 2024. 830 с.

113. Ліпкан В. А. Поняття системи забезпечення національної безпеки України. *Право і безпека*. 2003. № 24. С. 57–60.

114. Ліпкан В. А. Синергетичний і гомеостатичний підходи до системи національної безпеки. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України*. 2003. № 2. С. 104–111.

115. Ліпкан В. А. Стратегія державної інфраструктурної політики України: словник. Київ: В. А. Ліпкан, 2023. 252 с. DOI: <https://doi.org/10.36059/978-966-97758-3-2>
116. Ліпкан В. А. Теоретико-методологічні засади управління у сфері національної безпеки України: монографія. Київ: Текст, 2005. 350 с.
117. Ліпкан В. А. Теоретичні основи та елементи національної безпеки України: монографія. Київ: Текст, 2003. 600 с.
118. Ліпкан В. А. Тероризм і національна безпека України: монографія. Київ: Знання, 2000. 184 с.
119. Ліпкан В. А., Діордіца І. В. Національна безпека України: кримінально-правова охорона: навч. посіб. Київ: КНТ, 2007. 292 с.
120. Ліпкан В. А., Зубко Г. Ю. Стратегія державної інфраструктурної політики України: монографія / за заг. ред. В. А. Ліпкана. Київ: Ліпкан В. А., 2022. 1008 с.
121. Ліпкан В. А., Попова Т. В. Стратегічні комунікації: словник / за заг. ред. д-ра юрид. наук В. А. Ліпкана. Київ: Ліпкан О. С., 2016. 416 с.
122. Ліпкан В. Безпекова функція в контексті реалізації муніципальної реформи. *Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості*: тези доп. IX щорічної всеукр. наук.-практ. конф., м. Київ, 06 вересня 2024 р. Київ: АПСВТ, 2024. С. 83–85.
123. Лісніченко А. С. Адміністративно-правовий статус територіальних громад в Україні: дис. ... д-ра філос.: 081. Київ, 2021. 234 с.
124. Лісніченко А. С. Проблематика визначення складу територіальних громад в Україні в контексті адміністративного права. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2929. Вип. 2. С. 173–177.
125. Лялюк О. Ю. Військові та військово-цивільні адміністрації в системі територіальної організації влади в Україні: компаративний аналіз. *Проблеми законності*. 2022. Вип. 157. С. 6–19. DOI: 10.21564/2414-990X.157.256296.
126. Майстро С. В. Розмежування повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування. *Державне будівництво*. 2012. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2012_1_33.
127. Малиновський В. Я. Державне управління: навч. посіб. 2-ге вид., допов. та перероб. Київ: Атіка, 2003. 576 с.
128. Маслова Я. І. Військово-цивільні адміністрації як суб'єкт публічного адміністрування. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 3. С. 213–216. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2021-3/54>.
129. Матвієнко А. С. Політико-правові засади децентралізації влади в контексті адміністративної реформи в Україні: автореф. дис. ... канд. політ. наук: 23.00.02. Київ, 2010. 23 с.
130. Мацелик Т. О. Суб'єкти адміністративного права: поняття та система: монографія. Ірпінь: Нац. ун-т держ. податкової служби України, 2013. 342 с.

131. Меленко О. С. Стратегічні комунікації і комунікативні стратегії: еволюція співвідношення. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 2. С. 696–701. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-2/168>.

132. Меленко О. С. Стратегічні комунікації: до визначення поняття. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: Юриспруденція. 2023. № 64. С. 42–51. DOI: <https://doi.org/10.32841/2307-1745.2023.64.9>.

133. Мерц Ф. Колишній світопорядок, до якого звикли на Заході, добіг кінця. *Політарена*. URL: <https://politarena.ua/kolyshniy-svitoporiadok-do-iakoho-zvykly-na-zakhodi-dobih-kintsia-merts-131924/>.

134. Мех Ю. В. Адміністративно-правовий механізм державно-приватного партнерства в секторі безпеки України: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Кропивницький, 2024. 44 с.

135. Мех Ю. В. Адміністративно-правовий механізм державно-приватного партнерства в секторі безпеки України: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Кропивницький, 2024. 405 с.

136. Михайлов А. О. Роль та місце органів внутрішніх справ України в системі територіальній обороні держави. *Труди академії*. 2013. № 2 (116). С. 121–125.

137. Мінцберг Г., Альстранд Б., Лампель Ж. Стратегічне сафарі: екскурсія надрами стратегічного менеджменту. Нью-Йорк: Free Press, 1998. 367 с. URL: <https://www.management.com.ua/strategy/str341.html>.

138. Мороз В. О. Адміністративно-правові засади діяльності місцевих органів публічної адміністрації в Україні в умовах європейської інтеграції: дис. ... д-ра філос.: 081. Хмельницький, 2024. 206 с.

139. Мочков О. Б. Територіальна громада в реалізації місцевої демократії: монографія. Київ: АртЕк, 2019. 268 с.

140. Музика Л. А. Територіальні громади як суб'єкти цивільного права і суб'єкти цивільних правовідносин. *Вісник Академії адвокатури України*. 2005. Вип. 4. С. 43–47.

141. Мурашко А. М. Реалізація державної політики у сферах національної безпеки і оборони на регіональному рівні: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02. Чернігів, 2021. 20 с.

142. Муха І. Взаємодія органів національної поліції та органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення правопорядку в Україні. *Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: тези доп. Дев'ятої щорічної всеукр. наук.-практ. конф., м. Київ, 06 вересня 2024 р.* Київ: АПСВТ, 2024. С. 204–206.

143. Наливайко Л., Мінакова Є., Бочковий О. Проблеми реалізації повноважень органів місцевого самоврядування з питань інтеграції внутрішньо переміщених осіб в умовах децентралізації влади. *Науковий вісник*

Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2022. № 1. С. 130–136.

144. Настюк В. Я. Адміністративно-правові режими у сфері національної безпеки та протидії тероризму: монографія. Київ, 2008. 245 с.

145. Нестеренко В. О. Система суб'єктів забезпечення національної безпеки і оборони України. *Право і безпека*. 2020. № 2 (77). С. 33–39.

146. Нижник Н. Р., Ситник Г. П., Білоус В. Т. Національна безпека України (методологічні аспекти, стан і тенденції розвитку): навч. посіб. / за заг. ред. П. В. Мельника, Н. Р. Нижник. Ірпінь: Акад. ДПС України, 2000. 304 с.

147. Нижник Н., Ситник Г. Гносеологічні аспекти національної безпеки України в контексті її основних компонентів. *Вісник Академії митної служби України*. 2000. № 1. С. 3–10.

148. Новицький Г. В. Теоретико-правові основи забезпечення національної безпеки України: монографія. Київ: Інтертехнологія, 2008. 496 с.

149. Огляд судової практики Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду. Рішення, внесені до ЄДРСР, за жовтень 2023 року / Відділ аналітичної та правової роботи Касаційного адміністративного суду управління аналітичної допомоги касаційним судам та Великій Палаті Верховного Суду департаменту аналітичної та правової роботи Апарату Верховного Суду; Відділ забезпечення роботи судової палати з розгляду справ щодо податків, зборів та інших обов'язкових платежів секретаріату Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду. Київ: Верховний Суд, 2023. 40 с.

150. Оленич П. Що таке Smartcity та як технології допомагають управляти містом у складні часи. *Fintech Insider*. URL: <https://fintechinsider.com.ua/shho-take-smart-city-ta-yak-tehnologiyi-dopomagayut-upravlyaty-mistom-u-skladni-chasy-intervyu-z-petrom-olenychem-zastupnykom-mera-ta-kerivnykom-czyfrovoyi-transformacziyi-kyueva/>.

151. Онупрієнко А. М. Місцеві органи влади в механізмі демократичної держави: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2008. 20 с.

152. Остапенко О. Г., Барановська Т. М. Територіальні громади як первинний суб'єкт місцевого самоврядування та реалізації муніципальної політики. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. № 10. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=909>.

153. 5 необхідних кроків для проведення реформи. *Децентралізація в Україні*. URL: <http://decentralization.gov.ua/fivesteps/item?id=3>.

154. Пак Н. Т., Подвірна Н. С. Територіальні громади як основний елемент місцевого самоврядування. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: Економіка і менеджмент. 2018. Вип. 29. С. 63–67.

155. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування. Львів: Літопис, 2002. 196 с.

156. Панкратов Є. Є., Єфіменко В. І. Територіальна оборона. *Оборонний вісник*. 2015. № 11. С. 12–16.

157. Пастернак Е. К. До питання правосуб'єктності територіальної громади. *Право України*. 2003. № 3. С. 87–90.
158. Перетягування канату між Зеленським та Кличком. На чиему боці Конституція у боротьбі за Київ? *Голка*. URL: <https://holka.org.ua/peretyaguvannya-kanatu-mizh-zelenskym-ta-klychkom-na-chuyemu-boczi-konstytucziyau-borotbi-za-kyuiv/>. (дата звернення: 01.10.2025).
159. Пилипенко П. В. Проблеми визначеності компетенції військових адміністрацій та МС: пошук правового балансу. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2025. № 5. С. 366–369. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2025-5/82>.
160. Пилипишин В. П. Поняття та основні риси державного управління. *Юридична наука і практика*. 2011. № 2. С. 10–14.
161. Питання оборонних закупівель: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.03.2021 р. № 363. *Офіційний вісник України*. 2021. № 33. Ст. 1916.
162. Повноваження органів місцевого самоврядування щодо організації заходів цивільного захисту. Київ: Державна служба з надзвичайних ситуацій, 2018. 19 с. URL: <https://dsns.gov.ua/upload/1/3/6/2/7/2018-2-1-samovrad.pdf>. (дата звернення: 01.10.2025).
163. Полянський А. О. Адміністративно-правові засади взаємодії судовоекспертних установ з правоохоронними органами: дис. ... д-ра юрид. Наук: 12.00.07. Суми, 2021. 406 с.
164. Пономаренко Г. О. Адміністративно-правові засади управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2008. 443 с.
165. Попов С. М. Наукова парадигма суб'єкт-суб'єктного управління в умовах сучасного континууму. *Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії*. 2010. Вип. 43. С. 166–175.
166. Постанова Верховного Суду України від 18.10.2023 р. у справі № 620/7714/22. Провадження № К/990/22478/23. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/114269637>. (дата звернення: 01.10.2025).
167. Потапенко С. Реалії забезпечення відновлення постраждалих внаслідок бойових дій територій територіальних громад. *Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості*: тези доп. Дев'ятої щорічної всеукр. наук.-практ. конф., м. Київ, 06 вересня 2024 р. Київ: АПСВТ, 2024. С. 55–59.
168. Поцепцов Г. Г. Національна безпека країн перехідного періоду: навч. посіб. Київ: ІЗМН, 1996. 136 с.
169. Правознавство: навч. посіб. / за заг. ред. С. В. Петкова. Дніпро: Університет імені Альфреда Нобеля, 2020. 360 с.
170. Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 03.02.2015 р. № 141-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 87.

171. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 91.

172. Про засади державної політики національної пам'яті Українського народу: Закон України від 21.08.2025 р. № 4579-IX. *Офіційний вісник України*. 2025. № 76. Ст. 5177. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4579-20#Text>. (дата звернення: 01.11.2025).

173. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

174. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 241.

175. Про оборону України: Закон України від 06.12.1991 р. № 1932-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 9. Ст. 106.

176. Про організацію оборонного планування: Закон України від 18.11. 2004 р. № 2198-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 4. Ст. 97.

177. Про основи національного спротиву: Закон України від 16.07.2021 р. № 1702-IX. *Офіційний вісник України*. 2021. № 62. Ст. 3894.

178. Про основні засади державної політики у сфері утвердження української національної та громадянської ідентичності: Закон України від 13.12.2022 р. № 2834-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 46. Ст. 116. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2834-20#Text>. (дата звернення: 01.11.2025).

179. Про Положення про Офіс Президента України: Указ Президента України від 25.06.2019 р. № 436/2019. *Офіційний вісник України*. 2019. № 51. Ст. 1734. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436/2019#Text>. (дата звернення: 01.11.2025).

180. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 28. Ст. 250.

181. Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України від 05.03.1998 р. № 183/98-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 35. Ст. 237. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/43-19#n2>. (дата звернення: 01.11.2025).

182. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 72. Ст. 249.

183. Про столицю України – місто-герой Київ: Закон України від 15.01.1999 р. № 401-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 11. Ст. 79.

184. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. *Офіційний вісник України*. 2014. № 30. Ст. 831. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>. (дата звернення: 01.11.2025).

185. Про утворення військових адміністрацій: Указ Президента України від 24.02.2022 р. № 68/2022. *Офіційний вісник України*. 2022. № 46. Ст. 2500. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2022#Text>. (дата звернення: 01.11.2025).

186. Про утворення військових адміністрацій населених пунктів у Донецькій області: Указ Президента України 16.04.2025 р. № 240/2025. *Офіційний вісник України*. 2025. № 39. Ст. 2608.

187. Про утворення військової адміністрації: Указ Президента України від 29.07.2025 р. № 558/2025. *Офіційний вісник України*. 2025. № 68. Ст. 4699.

188. Прогнози стали менш точними: які передбачення Буданова все ще в силі. *Слово і діло*.

URL: <https://www.slovoidilo.ua/2023/12/07/infografika/bezpeka/prohnozy-staly-mensh-tochnymy-yaki-peredbachennya-budanova-vse-shhe-syli>. (дата звернення: 01.11.2025).

189. Протидія злочинності в оборонно-промисловому комплексі України: монографія / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. О. М. Литвинова; Кримінол. асоц. України. Харків: Факт, 2022. 184 с.

190. Рада оборони міста Києва: Протокол від 18.03.2025 р. № 3. *Київська міська рада*. URL: https://kyivcity.gov.ua/npa/protokol_radi_oboroni_mista_kiyeve_vid_18032025__3/protokol__3_vid_18032025/. (дата звернення: 01.11.2025).

191. Регламент Європейського Парламенту і Ради (ЄС) № 1303/2013 про встановлення спільних положень щодо Європейського фонду регіонального розвитку, Європейського соціального фонду, Фонду гуртування, Європейського сільськогосподарського фонду розвитку сільських територій та Європейського фонду морського та рибного господарства та про встановлення загальних положень щодо Європейського фонду регіонального розвитку, Європейського соціального фонду, Фонду гуртування та Європейського фонду морського і рибного господарства та скасування Регламенту Ради (ЄС) № 1083/2006: прийнятий від 17.12.2013 р. *Верховна Рада України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_034-13/ed20131217#n26. (дата звернення: 01.11.2025).

192. Рєзнік О. Роль Служби безпеки України як правоохоронного органу в захисті фінансової системи держави. *Jurnalul juridic național: teorie și practică*. 2016. № 10. С. 77–79.

193. Риженко Л. Соціальні мережі в системі комунікаційної взаємодії органів місцевого самоврядування та громадськості. *Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості*: тези доп. Дев'ятої щорічної всеукр. наук.-практ. конф., м. Київ, 06 вересня 2024 р. Київ: АПСВТ, 2024. С. 59–61.

194. Рой О. В. Військові адміністрації як суб'єкти владних повноважень. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2024. № 1. С. 441–446. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.01.78>.

195. Романченко І. С., Фролов В. С. Роль і місце територіальної оборони України в загальній системі оборони держави. *Наука і оборона*. 2009. № 1. С. 36–39.

196. Романченко І. С., Фролов В. С., Палій В. В. Шляхи підвищення ефективності системи управління територіальною обороною України. *Наука і оборона*. 2009. № 4. С. 6–11.

197. Романюк Р., Топлов М. Вас цікавить п'ятьма? Як Україна опинилася перед загрозою нових блекаутів. *Українська правда*. URL: <https://www.pravda.com.ua/articles/2025/10/16/8002928/>. (дата звернення: 01.11.2025).

198. Рудницький Д. М. Взаємодія військово-цивільних адміністрацій з місцевими органами влади у сфері національної безпеки і оборони України в умовах воєнного стану. 2025.

199. Рудницький Д. М. Еволюція уявлень про діяльність місцевих органів влади у сфері національної безпеки і оборони України. 2025.

200. Рудницький Д. М. Роль місцевих органів влади у забезпеченні державної безпеки. *Проблеми реалізації прав, свобод і законних інтересів суб'єктів права в Україні*: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф., 9 листопада 2023 р., м. Київ, КНУТД / відп. ред. А. Ю. Олійник, Ю. В. Оніщик. Київ: КНУТД, 2023. С. 478–482.

201. Рудницький Д. М. Стратегії управління розвитком місцевих органів влади у сфері національної безпеки і оборони України. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2024. № 44. С. 403–412. URL: http://pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/1_2024/59.pdf.

DOI: <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.1.57>.

202. Рудницький Д. М. Трансформація національної ідентичності: управлінський аспект. *Сектор безпеки України: актуальні питання науки та практики*: зб. наук. статей, тез доп. та повідом. за матеріалами XI Міжнар. наук.-практ. конф., 27–28 квітня 2023 року, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, м. Харків) / редкол.: А. П. Гетьман, В. М. Гаращук, Т. О. Коломєць, Ю. В. Мех, В. Я. Настюк, Р. В. Шаповал та ін. Харків: Друкарня Мадрид, 2023. Вип. 43. Ч. 1. С. 222–228.

203. Рудницький Д. М. Унітарний мілітаризм як засада муніципальної реформи. *Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості*: тези доп. VII щорічної всеукр. наук.-практ. конф., м. Київ, 25 серпня 2023 р. Київ: АПСВТ, 2023. С. 64–67.

204. Рудницький Д. М. Цифровий вимір державної політики національної безпеки України. *Теоретико-прикладні аспекти розвитку цифрової*

держави в Україні: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф., 14 листопада 2024 р. Київ: ДУІКТ, 2024. С. 307–310.

205. Рудницький Д. М., Савков А. П. Розвиток місцевих органів влади у сфері національної безпеки і оборони: управлінський аспект. *Теоретико-прикладні аспекти розвитку цифрової держави в Україні*: матеріали I всеукр. наук.-практ. конф., м. Київ, 09 листопада 2023 р. Київ: Держ. ун-т інформ.-комунікац. технологій, 2023. С. 178–182.

206. Рудницький Д., Савков А. Функції місцевих органів влади у сфері забезпечення національної безпеки України. *Публічно-управлінські та цифрові практики*. 2025. Вип. 1 (4). С. 73–86.

URL: <https://journals.dut.edu.ua/index.php/public/article/download/3164/3046/>

DOI: 10.31673/2786-7412.2025.013832.

207. Савков А. П., Хилевич Ю. І. Стратегічна взаємодія у сфері правоохоронної діяльності: теоретичні підходи до визначення поняття. *Національні інтереси України*. 2024. № 5 (5). С. 543–551. DOI: [https://doi.org/10.52058/3041-1793-2024-5\(5\)-543-551](https://doi.org/10.52058/3041-1793-2024-5(5)-543-551). URL: <http://perspectives.pp.ua/index.php/niu/article/view/17679/17755>.

208. Саганюк Ф. В., Гуменюк В. В. Територіальна оборона – резерв посилення обороноздатності держави. *Військо України*. 2011. № 6. С. 15–17.

209. Саганюк Ф. В., Гуменюк В. В. Територіальна оборона: шляхи відродження. *Оборонний вісник*. 2011. № 3. С. 6–10.

210. Самбор М. Повноваження органів місцевого самоврядування: до питання їх реалізації. *Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості*: тези доп. IX щорічної всеукр. наук.-практ. конф., 06 вересня 2024 р. Київ: АПСВТ, 2024. С. 40–45.

211. СБУ перевіряє інформацію про можливі ознаки протиправної діяльності у діях депутатів Сюртівської сільської об'єднаної територіальної громади. *Служба безпеки України*. URL: <https://ssu.gov.ua/novyny/sbu-pereviriaie-informatsiiu-pro-mozhlyvi-oznakypotypravnoi-diialnosti-u-diiakh-deputativ-siurtivskoi-silskoi-obiednanoi-terytorialnoihromady>. (дата звернення: 01.11.2025).

212. Світлик Ю. Війни виграють генерали чи політики? *Цензор. НЕТ*. URL: <https://censor.net/ua/blogs/3587934/viiny-vygrayut-general-y-chy-polityky>. (дата звернення: 01.11.2025).

213. Сивак Т. В. Інституціоналізація стратегічних комунікацій у системі публічного управління України: дис. ... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.01. Київ, 2020. 490 с.

214. Сивак Т. В. Місце та роль стратегічних комунікацій у процесі забезпечення ефективності реформ. *Актуальні проблеми державного управління*: зб. наук. праць. 2018. № 4 (76). С. 81–85.

215. Сивак Т. В. Реалізація стратегічних комунікацій у публічному управлінні на засадах проектного підходу. *Актуальні проблеми державного управління*: зб. наук. праць. 2019. № 2 (79). С. 67–76.

216. Сивак Т. В. Система стратегічних комунікацій у публічному управлінні. *Публічне управління та адміністрування в Україні*. 2018. Вип. 6. С. 28–33.

217. Сивак Т. В. Стратегічні комунікації в системі публічного управління України: монографія. Київ: НАДУ, 2019. 338 с.

218. Ситник Г. П. Державне управління національною безпекою України: монографія / Нац. акад. держ. управління при Президентові України. Київ: НАДУ. 2004. 408 с.

219. Ситник Г. П. Державне управління у сфері забезпечення національної безпеки України: теорія і практика: дис. ... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.01. Київ 2004. 429 с.

220. Ситник Г. П. Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційно-правові засади): підручник. Київ: НАДУ, 2012. 544 с.

221. Ситник Г. П. Концептуальні та організаційні засади забезпечення національної безпеки: навч. посіб. Київ: НАДУ, 2005. 120 с.

222. Ситник Г. П. Сучасні проблеми розвитку теорії національної безпеки: курс лекцій. Київ: САК Лтд, 2023. 136 с.

223. Ситник Г. П., Олуйко В. М. Організаційно-правові засади забезпечення національної безпеки України: навч. посіб. Хмельницький: ХУУП, 2005. 234 с.

224. Ситник Г. П., Олуйко В. М., Вавринчук М. П. Державне управління національною безпекою України: теорія і практика: монографія / за ред. Г. П. Ситника. Київ: Кондор, 2007. 669 с.

225. Сікорський О. П. Військово-цивільні адміністрації як спосіб забезпечення безпеки та нормалізації життєдіяльності населення в районі проведення антитерористичної операції. *Наукові записки Кіровоградського державного університету імені Володимира Винниченка*. Серія: Право. 2017. Вип. 1. С. 160–164.

226. Смоляк О. Є. Система місцевих органів виконавчої влади та її особливості. *Наукові записки*. 2010. № 4. С. 9–14.

227. Соколов В., Хижняк Д. Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування: взаємодія і розмежування повноважень. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса*. 2009. Вип. 44. С. 144–150.

228. Сокурєнко В. В. Публічне адміністрування сферою оборони в Україні: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2016. 573 с.

229. Сокурєнко В. В. Публічне адміністрування сферою оборони в Україні: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2016. 40 с.

230. Справа за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 92, пункту 6 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України (справа про постійне користування земельними ділянками). Справа № 1-17/2005: рішення Конституційного Суду України від 22.09.2005 р. № 5-рп/2005. *Офіційний вісник України*. 2005. № 39. Ст. 2490.

231. Справа за конституційним поданням Президента України про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої статті 17, частини другої статті 27 Закону України «Про статус народного депутата України» (справа про гарантії діяльності народного депутата України). Справа № 1-14/2003: рішення Конституційного Суду України 10.04.2003 р. № 7-рп/2003. *Офіційний вісник України*. 2003. № 17. Ст. 789.

232. Станіславенко Л. А. Політика консолідації держави в умовах системної кризи в Україні: дис. ... д-ра філос.: 052. Вінниця, 2021. 253 с.

233. Стратегії розвитку України: наук. доп. / за ред. О. С. Власюка. Київ: НІСД, 2002. 864 с.

234. Стратегія воєнної безпеки України: затв. Указом Президента України від 25.03.2021 р. № 121/2021. *Офіційний вісник України*. 2021. № 27. Ст. 1321.

235. Стратегія громадської безпеки і цивільного захисту України: проект від 29.06.2021. Міністерство внутрішніх справ України. URL: <https://mvs.gov.ua/ministry/normativna-baza-mvs/proekti-normativnix-aktiv/strategiya-gromadskoyi-bezpeki-ta-civilnogo-zaxistu-ukrayini-zatverdzeno-vid-29062021>.

236. Стратегія забезпечення державної безпеки: затв. Указом Президента України від 16.02.2022 р. № 56/2022. *Офіційний вісник України*. 2022. № 17. Ст. 911.

237. Стратегія інформаційної безпеки: затв. Указом Президента України від 28 грудня 2021 року № 685/2021 *Офіційний вісник України*. 2022. № 3. Ст. 125.

238. Стратегія кібербезпеки України: затв. Указом Президента України від 26.08.2021 р. № 447/2021. *Офіційний вісник України*. 2021. № 70. Ст. 4417.

239. Стратегія людського розвитку: затв. Указом Президента України від 02.06.2021 р. № 225/202. *Офіційний вісник України*. 2021. № 45. Ст. 2758.

240. Стратегія національної безпеки України: Указ Президента України від 14.09.2020 р. № 392/2020. *Офіційний вісник України*. 2020. № 75. Ст. 2377.

241. Стратегія утвердження української національної та громадянської ідентичності на період до 2030 року: постанова Кабінету Міністрів України від 15.12.2023 р. № 1322. *Офіційний вісник України*. 2024. № 8. Ст. 386.

242. Суходоля О. М. Захист критичної інфраструктури: сучасні виклики та пріоритетні завдання сектору безпеки. *Науковий часопис Академії національної безпеки*. 2017. № 1–2 (13–14). С. 50–80.

243. Сучасний унітаризм: доктрина і практика: монографія. До 30-річчя незалежності України / Ю. С. Шемшученко, О. В. Скрипнюк, О. В. Батанов та ін.; від. ред. Ю. С. Шемшученко. Київ: Юридична думка, 2021. 514 с.

244. Сушинський О. І. Місцеві державні адміністрації: статус у контексті публічної влади: наук. вид. Львів: ЛРІДУ УАДУ, 2002. 52 с.

245. Тертичка В. В. Стратегічне управління: навч. посіб. Київ: К.І.С, 2015. 171 с.

246. Тетарчук І., Дяків Т. Муніципальне право України: навч. посіб. для підгот. до іспитів. Київ: ЦУЛ, 2021. 206 с.

247. Токар А. М., Гаврік Р. О. Адміністративно-правовий статус військових адміністрацій як суб'єктів публічної адміністрації. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2024. № 6. С. 664–668. DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.06.109>.

248. Труханов втратив громадянство. Зеленський створить військову адміністрацію в Одесі. Головне за 14 жовтня. *МУ.UA*. URL: <https://my.ua/uk/news/cluster/2025-10-14-trukhanov-vtrativ-gromadianstvo-zelenskii-stvorit-viiskovu-administratsiiu-v-odesi-golovne-za-14-zhovtnia>. (дата звернення: 01.11.2025).

249. Тур М. Від ідентичності спротиву до ідентичності майбутнього. *Наукові записки Національного університету «Острозька академія»*. Серія: Філософія. 2016. Вип. 19. С. 71–74.

250. Фатхутдінов В. Г. Адміністративно-правове регулювання у сфері громадської безпеки в Україні: монографія. Київ: Освіта України, 2016. 400 с.

251. Фролов В. С., Романченко І. С., Палій В. В. Територіальна оборона України: якою їй бути? *Наука і оборона*. 2007. № 1. С. 18–23.

252. Фролов Ю. М. Суб'єкти адміністративного права: сутність та підстави класифікації. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2012. № 25. С. 549–557.

253. Харитонов О. І. Адміністративно-правові відносини (проблеми теорії): монографія. Одеса: Юрид. літ., 2004. 328 с.

254. Хилевич Ю. І. Організаційно-правове забезпечення стратегічної взаємодії у сфері правоохоронної діяльності в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. Серія: Державне управління. 2024. № 24. С. 199–203. DOI: <https://doi.org/10.32702/2306-6814.2024.24.199>.

255. Хожило І. І. Стратегія державної безпеки та імператив соціального захисту населення в умовах війни: регіональний аспект. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2022. Вип. 6. С. 105–109.

256. Чайкіна О. В. Особливості застосування заходів адміністративного примусу у сфері державної безпеки дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2011. 214 с.

257. Чорба В. Муніципальна варта та їх повноваження. *Безоплатна правнича допомога*. URL: <https://legallaid.gov.ua/publikatsiyi/municypalna-varta-ta-yih-rovpovazheniya/>. (дата звернення: 01.11.2025).

258. Чорнолуцький Р. Об'єктивація ролі і значення процесуалізації локальної нормотворчості в повоєнному відновленні України. *Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості*: тези доп. Дев'ятої щорічної всеукр. наук.-практ. конф., м. Київ, 06 вересня 2024 р. Київ: АПСВТ, 2024. С. 69–75.

259. Чуйко З. Д. Конституційні основи національної безпеки України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Харків, 2008. 18 с.

260. Чуйко З. Д. Конституційні основи національної безпеки України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Харків, 2008. 18 с.

261. Шаульська Г. М. Механізми взаємодії громадськості з органами публічної влади в Україні: монографія / за заг. ред. д-ра філос. наук, професора, академіка Національної академії педагогічних наук України Т. В. Мотренка. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2018. 200 с.

262. Шевченко В. Й. Адміністративно-правовий статус військово-цивільних адміністрацій: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2019. 215 с.

263. Шевченко В. Й. Адміністративно-правовий статус військово-цивільних адміністрацій. *Науковий вісник Національної академії прокуратури України*. 2016. № 4. С. 196–206.

264. Шевченко В. Й. Роль військово-цивільної адміністрації в забезпеченні виконання військовослужбовцями обов'язків у зоні АТО. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2017. № 2. С. 120–127.

265. Шевченко С. Як сформувати стратегію розвитку громади в умовах воєнного часу. *Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості*: тези доп. Дев'ятої щорічної всеукр. наук.-практ. конф., м. Київ, 06 вересня 2024 р. Київ: АПСВТ, 2024. С. 210–212.

266. Шемшученко Ю. С. Повноваження. *Політологічний енциклопедичний словник* / за ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка. 2-е вид., допов. і перероб. Київ: Генеза, 2004. С. 492.

267. Шендрик В. Стратегічні напрями посилення безпекового середовища України. *СБУ в умовах війни в Україні: сучасні реалії та інноваційні стратегії забезпечення національної безпеки*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф., 4–5 липня 2024 року. Київ: Алерта, 2024. С. 148–151.

268. Шляхи удосконалення системи державного управління забезпеченням національної безпеки України: монографія / В. І. Абрамов, Д. Я. Кучма, Г. П. Ситник та ін.; за ред. Г. П. Ситника, В. І. Абрамова. Київ: МАЙСТЕРНЯ КНИГ, 2012. 536 с.

269. Шульженко Ф. П. Правознавство: підручник. Київ: Ліра-К, 2024. 508 с.

270. Щербак Ю. Вбити імперію зла: Росія – вічний ворог України. Київ: Дух і Літера, 2023. 296 с.

271. Що день майбутній нам готує, або світ у 2025 році від американської розвідки. *Українська правда*. URL: <https://www.pravda.com.ua/articles/2008/11/28/3622463/>. (дата звернення: 01.11.2025).

272. Явір В. Федералізм як технологія сепаратизму в Україні. *Віче*. 2015. № 14. С. 18–21.

273. Як розвиватиметься війна в Україні взимку: можливі сценарії. *Слово і діло*. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2022/11/30/infografika/bezpeka/yak-rozvyvatymetsya-vijna-ukrayini-vzymku-mozhlyvi-scenariyi>. (дата звернення: 01.11.2025).

274. Яковчук Я. Обласні військові адміністрації як тимчасові органи державної влади. *Актуальні проблеми правознавства*. 2022. № 4 (32). С. 109–116.

275. Adler Hans, and Ernest A. Menze. On World History: Johann Gottfried Herder. New York: M. E. Sharpe, 1997.

276. Alessandro Pluchino, Andrea Rapisarda, Cesare Garofalo. The Peter Principle Revisited: A Computational Study. URL: <https://arxiv.org/pdf/0907.0455>. (Last accessed: 16.08.2025).

277. Barnard F. M. Herder on Nationality, Humanity, and History. McGill-Queen's University Press, 2004. 208 p. DOI:10.1515/9780773570917.

278. King B. Herder & Human Identity. URL: https://philosophynow.org/issues/112/Herder_and_Human_Identity. (Last accessed: 26.09.2025).

279. Sambor M. Localself-government powers: on content and correlation with related concepts. *Law and Safety*. 2024. No. 2 (93). P. 87–95.

280. Was der Kanzler auf dem SZ Wirtschaftsgipfel gesagt hat. URL: <https://www.sueddeutsche.de/projekte/artikel/wirtschaft/sz-wirtschaftsgipfel-friedrich-merz-rede-livestream-video-rente-e729632/>. (Last accessed: 17.08.2025).

281. Załużny W. Jak uniknąć wojny? Gen. Załużny dla Instytutu Wschodniej Flanki. URL: <https://wschodniaflanka.pl/jak-uniknac-wojny-gen-zaluzny-dla-instytutu-wschodniej-flanki/>. (Last accessed: 18.09.2025).

ДОДАТКИ

Додаток А

Ключові відмінності у повноваженнях у сфері національної безпеки і
оборони між ОМС та МДА

Критерій	Органи місцевого самоврядування	Місцеві органи державної влади
Основна роль	Відстоюють інтереси громади, забезпечують її життєдіяльність та безпеку на місцевому рівні.	Представляють і реалізують державну політику на місцевому рівні, діють як частина вертикалі центральної виконавчої влади.
Координація	Координують роботу власних виконавчих органів, а також взаємодіють з державними структурами для розв'язання локальних безпекових питань.	Координують діяльність усіх територіальних підрозділів центральних органів влади та контролюють їхню діяльність.
Фінансування	Фінансують заходи з місцевого бюджету, що стосуються безпеки та оборони на рівні громади.	Фінансують свою діяльність з державного бюджету для виконання державних функцій, включаючи мобілізаційні та оборонні заходи.
Сфера відповідальності	Забезпечення громадського порядку, цивільного захисту, територіальної оборони, підтримка життєдіяльності громади в умовах криз.	Реалізація загальнодержавної оборонної та безпекової політики, цивільний захист, мобілізація.

Організаційно-функціональні рівні публічного управління у сфері
реалізації державної безпекової політики

Організаційно-функціональні рівні безпекової політики у системі публічного управління	Суб'єкти публічного управління	Функції
I рівень – <i>стратегічний</i>	Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України.	Визначення засад внутрішньої і зовнішньої безпекової політики, інституційне та нормативно-правове забезпечення національної безпеки і затвердження візії майбутнього України та загальнодержавної національної стратегії тощо.
II рівень – <i>загальнодержавний</i>	Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади.	Організаційне, методичне та інформаційно-аналітичне забезпечення реалізації безпекової політики у відповідних галузях, координація та контроль діяльності у сферах безпеки і оборони. Координація діяльності суб'єктів системи забезпечення національної безпеки, публічного управління у сфері безпеки і оборони. Узгодження та затвердження секторальних безпекових стратегій.
III рівень – <i>відомчо-територіальний</i>	Регіональні органи влади, територіальні підрозділи ЦОВВ.	Розробка територіальних і відомчих безпекових програм. Узгоджена та скоординована безпекова діяльність та синхронізація всіх складових сектору безпеки і оборони.
IV рівень – <i>місцевий, технологічний</i>	Органи місцевого самоврядування, місцеві органи державної влади, державні установи та організації, суб'єкти недержавного характеру.	Розробка та реалізація місцевих планів, програм щодо реалізації безпекової політики в рамках реалізації Стратегії національної безпеки України. Розуміння єдиної публічної політики розвитку та сприяння у реалізації державних стратегій та програм.

Розмежування повноважень військових та військово-цивільних адміністрацій

Ознака	Військово-цивільні адміністрації (ВЦА)	Військові адміністрації (ВА)
Правова основа	Закон «Про військово-цивільні адміністрації» (від 2015 р.)	Закон «Про правовий режим воєнного стану» (від 2015 р.)
Територія дії	Окремі райони Донецької та Луганської областей	Вся територія України, де введено воєнний стан
Термін існування	Тимчасові, існували в період проведення АТО/ООС	Діють на період дії воєнного стану
Мета створення	Відновлення правопорядку та функціонування місцевого самоврядування	Забезпечення управління в умовах воєнного стану, оборона та громадський порядок
Особливості	Наявність як військових, так і цивільних посадових осіб	Пріоритет військової складової в управлінні

Порівняльна концептуальна таблиця законодавчих змін щодо розмежування
повноважень між МДА та МВА

Об'єкт регулювання	Чинна редакція (проблема)	Пропоновані зміни (рішення)	Очікуваний результат
Межі повноважень ВА	Розмитість сфер відповідальності, що спричиняє втручання ВА у цивільні питання (ЖКТГ, оренда).	Визначення вичерпного переліку оборонних функцій ВА. Усі цивільні питання залишаються за ОМС.	Унеможливило управління хаос та безпідставне втручання у справи громад.
Призначення начальника ВА	Дискреційне право Президента, що спричиняє політизацію посад та конфлікти з мерами.	Імперативне призначення легітимного голови громади начальником ВА (за винятком випадків колаборації).	Уможливило збереження демократичної легітимності та єдність управлінської вертикалі.
Розпорядження бюджетом	Можливість одноосібного контролю ВА над коштами громади без належного нагляду.	Затвердження бюджетних видатків через погодження з профільним комітетом ВРУ або спеціальною наглядовою радою.	Унеможливило фінансові зловживання та встановлення «політичного контролю» над ресурсами.
Контроль та звітність	Фактична підзвітність лише Президенту, що спричиняє ризики узурпації влади на місцях.	Запровадження обов'язкового щомісячного публічного звіту ВА перед громадою та Радою оборони області.	Уможливило прозорість інституційних процесів у межах їхньої відповідальності.

Стратегічні етапи, що детермінують перехід від екстремальних форм до сталого демократичного управління

Етап 1. Припинення правового режиму воєнного стану. Першочерговою умовою для повного відновлення цивільної громадської влади є завершення або скасування воєнного стану на відповідній території України або в цілому по країні (с. 7 ЗУ «Про правовий режим воєнного стану»). Воєнний стан припиняється або скасовується Указом Президента України після подання пропозицій Ради національної безпеки і оборони України, який негайно затверджується Верховною Радою України і негайно оголошується через медіа.

Етап 2. Припинення діяльності військових (військово-цивільних) адміністрацій. Після припинення або скасування воєнного стану діяльність військових та військово-цивільних адміністрацій (ВЦА) автоматично завершується протягом 30 днів після його припинення чи скасування, або упродовж іншого, передбаченого законом, строку. Повноваження військово-цивільних адміністрацій району, області починаються у день набрання чинності актом Президента України про їх утворення і припиняються у день відкриття першої сесії новообраної ради (ч. 11 ст. 3 ЗУ «Про військово-цивільні адміністрації»). Військові адміністрації населених пунктів, районні, обласні військові адміністрації здійснюють свої повноваження протягом дії воєнного стану та 30 днів після його припинення чи скасування (ч. 8 ст. 4 ЗУ «Про правовий режим воєнного стану»).

Етап 3. Відновлення повноважень органів місцевого самоврядування. Після припинення діяльності ВЦА відбувається відновлення повноважень законно обраних органів місцевого самоврядування. Повноваження, які тимчасово виконували ВЦА, повертаються до сільських, селищних, міських рад, їхніх виконавчих органів та відповідних голів. ОМС стають правонаступниками ВЦА у питаннях виконання відповідних програм соціально-економічного та культурного розвитку, бюджетних програм, комунального майна, соціальних виплат тощо.

Етап 4. Проведення перших місцевих виборів. Якщо на певній території місцеві вибори не проводилися або повноваження органів влади були повністю призупинені, або якщо діюча рада не може виконувати свої функції (наприклад, через загибель або виїзд більшості депутатів), ЦВК призначає перші або позачергові місцеві вибори. Рішення про призначення перших або позачергових виборів приймається ЦВК на підставі відповідного законодавства, зазвичай після офіційного відновлення територіальної цілісності та забезпечення безпеки регіону.

Етап 5. Забезпечення сталої роботи відновлених органів влади. Після відновлення повноважень або обрання нових органів місцевого самоврядування держава забезпечує підтримку для їхньої сталої роботи, зокрема: 1) допомогу у формуванні кваліфікованого апарату управління; 2) надання дотацій та субвенцій з державного бюджету для розвитку та відновлення інфраструктури та надання життєво важливих послуг; 3) забезпечення ефективного функціонування правоохоронних органів, громадської безпеки та порядку, стабільного функціонування муніципальних органів.

Переконані, що фундаментальним елементом реінтеграції є автоматичне повернення до конституційного ладу та неухильне дотримання режиму законності. Синхронний і плавний транзит повноважень від військових та військово-цивільних структур до цивільної влади постає екзистенційним викликом для повоєнної України, особливо за умов активного прагнення військових еліт до участі у виборчому процесі і контролі влади.

Парадокс полягає в тому, що надмірна мілітаризація владної вертикалі зумовлює консервацію військових методів управління, що фактично блокує перехід до демократичного врядування. З позицій публічного управління необхідно імплементувати такі запобіжники, які гарантуватимуть правильний вектор повоєнного розвитку та дотримання процедур транзиту влади. Ця тяглість демократичного процесу має залишатися непохитною незалежно від персоналії наступного Глави держави чи ступеня радикальності поглядів його оточення.

Питання взаємодії, висвітлені у дисертації, мають не лише статичний, а й виражений прогностичний характер. Від точного розв'язання цих суперечностей залежить подальша доля України, яка наразі перебуває у точці біфуркації між двома сценаріями:

1) тотальна мілітаризація влади, що неминуче спричинить гострі громадянські конфлікти та деградацію державних інституцій аж до ризику розпаду країни;

2) цивілізація влади, за якої забезпечується легітимний транзит повноважень та впроваджуються дієві механізми взаємодії у повоєнний період. Такий шлях уможливорює збереження стратегічного акценту на процесах відновлення пошкоджених територій та подальшого сталого розвитку держави відповідно до Конституції України.

Для запобігання сценарію тотальної мілітаризації та забезпечення демократичного транзиту нами пропонується прогностична модель «безпекових запобіжників», яка базується на чітких «червоних лініях» у системі публічного управління: 1) делімітація повноважень – запровадження імперативної заборони на втручання військових структур у питання цивільного бюджетування, містобудування та культурної політики на деокупованих територіях, що сприятиме збереженню автономії громад; 2) часовий детермінізм – встановлення чітких термінів ліквідації ВА після завершення бойових дій на відповідній території, що унеможливорює безстрокову консервацію мілітарного управління і формування передумов до порушення Конституції України; 3) політичний нейтралітет – запровадження «періоду очікування» для колишніх начальників ВА перед набуттям ними права балотуватися до ОМС. Такий захід спричинить зниження ризиків використання адміністративного та силового ресурсу; 4) пріоритетність відновлення над мілітаризацією – нормативне закріплення переходу від безпекової доктрини «виживання» до стратегії «сталого розвитку», де цивільні інституції отримують виключне право на адміністрування фондів повоєнного відновлення.

Впровадження цієї моделі детермінує стабільність інституційного середовища та мінімізує в найближчій перспективі загрозу внутрішніх громадянських конфліктів.

Матриця функцій суб'єктів забезпечення національної безпеки України

№	Функція	Центральні органи виконавчої влади	Суб'єкти забезпечення національної безпеки (спеціальні суб'єкти)	Місцеві органи влади (ОМС, МДА/МВА)
1	Формування політики	Розробляють Стратегію національної безпеки України, оборонні плани та інші акти стратегічної правотворчості, доктринальні документи.	Надають аналітичні дані та експертну підтримку для розробки політики, беруть участь у формуванні рішень.	Надають інформацію про потреби на місцевому рівні та можливості для реалізації політики.
2	Нормотворча діяльність	Приймає закони, постанови та інші нормативно-правові акти, що регулюють діяльність у сфері безпеки.	Розробляють внутрішні інструкції та порядки відповідно до законодавства.	Приймають місцеві нормативні акти в межах своїх повноважень, наприклад, щодо облаштування укриттів.
3	Прогнозування загроз	Проводить системний аналіз і прогнозування загроз національній безпеці (використовуючи екстраполяцію).	Здійснюють розвідувальну та аналітичну діяльність для виявлення загроз (наприклад, СБУ, розвідка).	Здійснюють моніторинг ситуації на місцях, надають інформацію про місцеві загрози.
4	Збір та аналіз інформації	Централізує та аналізує інформацію, отриману від різних суб'єктів, для формування загальної картини безпекового середовища.	Збирають розвідувальну, контррозвідувальну та іншу інформацію у межах своїх повноважень.	Збирають інформацію про стан справ у громадах, про потреби та проблеми.
5	Управління кризовими ситуаціями	Забезпечує загальне керівництво та координацію дій у разі виникнення кризових ситуацій (РНБО).	Беруть участь у ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій (ДСНС, ЗСУ, поліція).	Забезпечують оперативне реагування на місцях, інформують населення.
6	Оборона	Забезпечує загальне керівництво обороною країни (Президент, РНБО, Міністерство оборони).	Забезпечують оборону на конкретних ділянках (ЗСУ, ТРО).	Сприяють мобілізаційній підготовці, забезпечують

				життєдіяльність населення в умовах бойових дій.
7	Захист критичної інфраструктури	Визначає об'єкти критичної інфраструктури та встановлює загальні вимоги щодо їх захисту.	Охороняють об'єкти критичної інфраструктури (СБУ, Нацгвардія).	Забезпечують фізичний захист і функціонування критичної інфраструктури на місцях.
8	Протидія дезінформації та ІПСО, децепції	Розробляє стратегії протидії дезінформації, здійснює інформаційну політику.	Виявляють та блокують джерела дезінформації та ворожих інформаційно-психологічних операцій (СБУ, Центр протидії дезінформації).	Проводять інформаційні кампанії для інформування населення на місцевому рівні.
9	Мобілізаційна діяльність	Розробляє та реалізує мобілізаційні плани.	Забезпечують проведення мобілізації та територіальну оборону (ТЦК, ЗСУ).	Сприяють мобілізаційним заходам, забезпечують ресурсами та підтримкою.
10	Цивільний захист	Координує діяльність державних органів у сфері цивільного захисту.	Проводять рятувальні та евакуаційні роботи (ДСНС).	Організують укриття, евакуацію та життєзабезпечення населення в умовах надзвичайних ситуацій.
11	Публічна безпека і громадський порядок	Визначає загальну політику у сфері громадської безпеки.	Підтримують громадський порядок та борються зі злочинністю (Національна поліція).	Сприяють роботі поліції, забезпечують громадянську безпеку і публічну безпеку на місцевому рівні.
12	Економічна безпека	Розробляє стратегії економічної безпеки, контролює фінансову стабільність.	Здійснюють контроль за дотриманням економічних санкцій та запобіганням економічним загрозам.	Сприяють стабілізації економічної ситуації в громадах, допомагають малому та середньому бізнесу.

13	Соціальна безпека	Розробляє програми соціального захисту, особливо для постраждалих від бойових дій.	Забезпечують соціальну адаптацію військовослужбовців та їхніх сімей.	Надають соціальну допомогу населенню, підтримують внутрішньо переміщених осіб.
14	Кадрове забезпечення	Формує державну кадрову політику, зокрема щодо підготовки фахівців у сфері безпеки.	Забезпечують комплектування особовим складом, організовують навчання.	Забезпечують залучення місцевих кадрів та їх підготовку для потреб оборони та безпеки.
15	Міжнародна взаємодія	Веде переговори з міжнародними партнерами, забезпечує співпрацю у сфері безпеки.	Обмінюються інформацією з іноземними спецслужбами, беруть участь у міжнародних місіях.	Співпрацюють з міжнародними гуманітарними організаціями та фондами.
16	Кібербезпека	Розробляє загальну політику у сфері кібербезпеки та захисту інформації.	Забезпечують кіберзахист та протидію кіберзагрозам (ДССЗІ).	Забезпечують захист інформаційних систем місцевих органів влади та комунальних підприємств.
17	Безпека людини	Створює умови для захисту прав, свобод і безпеки людини, особливо в умовах воєнного стану.	Забезпечують дотримання законності та правопорядку.	Забезпечують життєзабезпечення населення, надають допомогу потерпілим.
18	Ресурсно-логістичне забезпечення	Координує розподіл ресурсів на загальнодержавному рівні.	Забезпечують матеріально-технічне оснащення підрозділів.	Забезпечують логістичну підтримку, мобілізацію ресурсів на місцевому рівні.
19	Взаємодія з громадськістю	Веде комунікацію з суспільством щодо державної політики у сфері безпеки.	Співпрацюють з громадськими об'єднаннями у сфері безпеки.	Залучають громадян до заходів цивільного захисту, ТРО, інформують про ситуацію.
20	Контроль та нагляд	Здійснює контроль за діяльністю органів влади	Здійснюють відомчий контроль та нагляд у межах своєї компетенції.	Здійснюють громадський

		та суб'єктів у сфері безпеки.		контроль за діями місцевої влади.
21	Екстраполяція загроз	Використовує динамічні екстраполяційні методи для довгострокового прогнозування загроз.	Застосовують методи прогнозування для оцінки розвитку загроз і планування операцій.	Використовують екстраполяцію для прогнозування соціальних, економічних та демографічних змін, пов'язаних з війною.

Матриця функцій та сфер національної безпеки України

Назва функції	Зміст функції	Інформаційна сфера	Кібернетична сфера	Науково-технологічна сфера
1.Формування політики	Розробка державної інформаційної доктрини та стратегії протидії дезінформації.	Розробка стратегії кібербезпеки та захисту критичної інфраструктури.	Формування політики у сфері інновацій та безпеки технологій подвійного призначення.	Визначення пріоритетів розвитку технологій подвійного призначення, підтримка інноваційних оборонних розробок.
2. Нормотворча діяльність	Прийняття законів щодо захисту персональних даних та протидії фейкам.	Внесення змін до законодавства про захист державних інформаційних ресурсів.	Регулювання імпорту та експорту технологій, що мають безпекове значення.	Розробка стандартів для нових технологій, регулювання використання технологій (наприклад, БПЛА).
3.Прогнозування загроз	Прогнозування впливу іноземних ПІСО на суспільну думку.	Моніторинг та прогнозування кібератак на державні системи.	Прогнозування розвитку технологій, які можуть бути використані для тероризму або кібератак.	Прогнозування технологічних загроз, аналіз розвитку військових технологій потенційних противників.
4. Збір та аналіз інформації	Збір даних із відкритих джерел для виявлення дезінформаційних кампаній.	Збір інформації про вразливості в державних інформаційних системах.	Аналіз тенденцій розвитку військових і цивільних технологій у світі.	Збір даних про технологічні розробки за кордоном, оцінка імпортозаміщення критичних компонентів.
5.Управління кризовими ситуаціями	Забезпечення оперативної комунікації в разі інформаційних криз.	Екстрене реагування на кібератаки та відновлення роботи систем.	Швидке впровадження нових технологій для реагування на надзвичайні ситуації.	Забезпечення роботи технологічних систем під час криз, відновлення зв'язку та ІТ-інфраструктури.
6. Оборона	Захист інформаційного простору від ворожої пропаганди.	Кіберзахист військових інформаційних систем.	Використання технологій для модернізації озброєння та військової техніки.	Розробка та впровадження нових військових технологій (безпілотники, РЕБ), технологічна підтримка військ.

7.Захист критичної інфраструктури	Захист інформаційних систем енергетичних компаній та банків.	Забезпечення захисту від кібератак на електромережі та АЕС.	Розробка та впровадження систем захисту від технологічних збоїв.	Захист систем управління технологічними процесами на об'єктах інфраструктури (SCADA-системи).
8.Протидія дезінформації та ІПСО	Виявлення та блокування інформаційно-психологічних операцій.	Протидія використанню кіберінструментів для проведення ІПСО.	Розробка технологій для виявлення та аналізу дезінформації.	Використання технологій для виявлення та блокування дезінформації, розробка захищених комунікацій.
9. Мобілізаційна діяльність	Забезпечення зв'язку та інформування населення під час мобілізації.	Забезпечення кібербезпеки систем управління мобілізаційними ресурсами.	Використання наукових досягнень для підвищення ефективності мобілізації.	Мобілізація наукових кадрів для потреб оборони, використання технологічних можливостей для війська.
10.Цивільний захист	Оперативне оповіщення населення про загрози через ЗМІ та інші канали.	Використання електронних систем для оповіщення та інформування про евакуацію.	Розробка та використання сучасних технологій для порятунку людей та ліквідації наслідків НС.	Використання технологій раннього оповіщення, розробка систем моніторингу навколишнього середовища.
11.Громадська безпека і порядок	Інформування про правила поведінки під час надзвичайних ситуацій.	Захист баз даних правоохоронних органів від несанкціонованого доступу.	Використання технологій для відеоспостереження та ідентифікації злочинців.	Використання систем відеоспостереження, технологій розпізнавання облич, аналітичних систем.
12.Економічна безпека	Інформування інвесторів та бізнесу про економічну ситуацію.	Захист банківських та фінансових систем від кібершахрайства.	Підтримка інноваційних проєктів у сфері оборони та промисловості.	Захист інтелектуальної власності, запобігання крадіжкам технологій, підтримка технологічної незалежності.
13. Соціальна безпека	Інформування про програми соціальної підтримки та допомоги.	Захист інформації про соціальні виплати та персональні дані громадян.	Розробка технологій для забезпечення потреб людей з інвалідністю та інших вразливих груп.	Використання ІТ-систем для надання соціальних послуг, цифрових сервісів для громадян.
14. Кадрове забезпечення	Навчання фахівців з інформаційної	Підготовка кіберфахівців для захисту	Залучення науковців та інженерів до	Підготовка ІТ-фахівців, інженерів, науковців для

	безпеки та комунікацій.	критичних інфраструктур.	розробки технологій для оборони.	потреб оборони та економіки.
15. Міжнародна взаємодія	Участь у міжнародних форумах із питань інформаційної безпеки.	Співпраця з іноземними партнерами для обміну даними про кіберзагрози.	Обмін технологіями та спільні наукові дослідження з партнерами.	Співпраця з міжнародними партнерами у сфері технологій, обмін досвідом, спільні розробки.
16. Кібербезпека	Проведення інформаційних кампаній для підвищення кібергігієни населення.	(Центральна функція) – впровадження захисних протоколів та інструментів.	Розробка нових технологій кіберзахисту.	Розробка технологій захисту інформації, антивірусного програмного забезпечення, систем шифрування.
17. Людська безпека	Забезпечення доступу до правдивої інформації для прийняття рішень.	Захист особистих даних громадян та їхньої інформаційної безпеки.	Використання технологій для моніторингу екологічних загроз.	Розробка технологій для моніторингу здоров'я, систем реабілітації військових.
18. Ресурсно-логістичне забезпечення	Забезпечення медіаресурсам и для інформування населення.	Надання необхідного обладнання для кіберзахисту.	Забезпечення військово-промислового комплексу необхідними ресурсами.	Розробка технологій ефективного використання ресурсів, оптимізація логістичних ланцюжків за допомогою ІТ.
19. Взаємодія з громадськістю	Створення платформ для зворотного зв'язку з громадськістю.	Створення умов для співпраці з ІТ-спільнотою для боротьби з кіберзлочинністю.	Співпраця з науковими установами та громадськими організаціями у сфері інновацій.	Інформування про технологічні досягнення, залучення громадян до інноваційних проєктів.
20. Контроль та нагляд	Контроль за дотриманням ЗМІ законодавства.	Моніторинг дотримання стандартів кібербезпеки державними установами.	Контроль за використанням технологій подвійного призначення.	Контроль за використанням технологій подвійного призначення, дотриманням стандартів безпеки.
21. Екстраполяція загроз	Прогнозування розвитку інформаційних загроз у довгостроковій перспективі.	Прогнозування нових векторів кібератак та технологій.	Прогнозування технологій, які можуть створити нові загрози для національної безпеки.	Екстраполяція розвитку технологічних загроз на 5-10 років вперед, прогнозування впливу нових технологій.

Назва функції	Зміст функції	Сфера державної безпеки	Екологічна сфера	Економічна сфера
1. Формування політики	Розробка державної політики у сфері контррозвідувальної та антитерористичної діяльності.	Розробка державної екологічної політики та стратегій сталого розвитку.	Формування економічної політики, спрямованої на забезпечення стабільності та незалежності.	Розробка політики економічної стійкості, визначення пріоритетів фінансування критичних галузей
2. Нормотворча діяльність	Прийняття законодавства, що регулює діяльність спецслужб.	Прийняття законів щодо захисту довкілля та раціонального використання природних ресурсів.	Розробка та прийняття законів щодо фінансового контролю та протидії корупції.	Створення правової бази для залучення інвестицій, регулювання фінансової діяльності під час війни
3. Прогнозування загроз	Прогнозування розвитку гібридних загроз та діяльності іноземних спецслужб.	Прогнозування наслідків техногенних та природних катастроф для національної безпеки.	Прогнозування макроекономічних ризиків, зокрема інфляції та економічних криз.	Прогнозування економічних криз, оцінка впливу санкцій, екстраполяція економічних тенденцій.
4. Збір та аналіз інформації	Збір розвідувальної інформації для запобігання терористичним актам.	Моніторинг стану довкілля, рівня забруднення та біологічних загроз.	Збір даних про фінансові потоки та діяльність стратегічних підприємств.	Моніторинг фінансових потоків, аналіз ринків, збір даних про роботу підприємств у громадах.
5. Управління кризовими ситуаціями	Оперативне реагування на терористичні загрози.	Ліквідація наслідків екологічних катастроф та надзвичайних ситуацій.	Запобігання економічним кризам та забезпечення фінансової стабільності.	Забезпечення фінансової стабільності, запобігання паніці на

				ринках, підтримка роботи критичних підприємств.
6. Оборона	Захист держави від зовнішніх та внутрішніх загроз.	Врахування екологічного фактору при плануванні оборонних операцій.	Фінансування оборонних програм та військово-промислового комплексу.	Фінансування оборонного замовлення, підтримка підприємств ОПК, забезпечення логістики військ.
7. Захист критичної інфраструктури	Забезпечення фізичної охорони об'єктів.	Захист інфраструктури, що може спричинити екологічні катастрофи (наприклад, хімічні заводи).	Захист фінансової системи, банків та енергетичної інфраструктури.	Забезпечення безперебійної роботи енергетичних, транспортних та фінансових систем.
8. Протидія дезінформації та ІІСО	Викриття інформаційних атак, спрямованих на підрив державної безпеки.	Протидія екологічним фейкам та маніпуляціям, що використовуються ворогами.	Захист від економічних маніпуляцій та фінансових пірамід.	Протидія фейкам про економічну ситуацію, запобігання паніці на ринках через дезінформацію.
9. Мобілізаційна діяльність	Забезпечення безпеки під час проведення мобілізаційних заходів.	Врахування екологічних ризиків при розміщенні мобілізаційних баз.	Забезпечення мобілізаційної готовності економіки, переведення підприємств на військові рейки.	Мобілізація економічних ресурсів (підприємств, транспорту), забезпечення фінансування потреб оборони
10. Цивільний захист	Забезпечення безпеки евакуаційних заходів та укриттів.	Контроль за радіаційною та хімічною безпекою, забезпечення	Координація фінансових ресурсів для цивільного захисту.	Забезпечення резервів продовольства, медикамен

		евакуації з небезпечних зон.		тів, палива для потреб цивільного захисту.
11. Громадська безпека і порядок	Забезпечення публічного порядку та антитерористичний захист.	Забезпечення громадської безпеки в зонах екологічних катастроф.	Забезпечення правопорядку на об'єктах економіки.	Запобігання економічній злочинності, захист майна, забезпечення безпеки бізнесу.
12. Економічна безпека	Запобігання корупції та контрабанді.	Контроль за дотриманням екологічних стандартів для підтримки економічної стабільності.	(Центральна функція) – захист національних економічних інтересів, запобігання економічним злочинам.	Забезпечення енергетичної незалежності, диверсифікація ринків, запобігання монополізму.
13. Соціальна безпека	Захист прав і свобод громадян.	Захист здоров'я населення від екологічних загроз.	Підтримка соціально вразливих верств населення, боротьба з безробіттям.	Забезпечення соціальних виплат, підтримка незахищених верств населення, запобігання бідності.
14. Кадрове забезпечення	Підготовка фахівців для органів державної безпеки.	Навчання екологічних інспекторів та рятувальників.	Підготовка фахівців у сфері фінансів та економічної безпеки.	Підготовка фахівців з економічної безпеки, фінансистів, логістів.
15. Міжнародна взаємодія	Обмін даними з іноземними спецслужбами.	Співпраця з міжнародними організаціями для захисту довкілля.	Співпраця з міжнародними фінансовими організаціями та інвесторами.	Залучення міжнародної фінансової допомоги, співпраця з міжнародними фінансовими інститутами.

16. Кібербезпека	Захист інформаційних систем спецслужб.	Захист систем моніторингу довкілля від кібератак.	Захист банківських та фінансових систем.	Захист фінансових систем від кібератак, забезпечення безпеки електронних платежів.
17. Людська безпека	Забезпечення правового захисту громадян, які постраждали від злочинів.	Забезпечення права на чисте довкілля.	Забезпечення гідних умов життя та праці для громадян.	Забезпечення продовольчої безпеки, доступності медичних послуг, стабільності цін.
18. Ресурсно-логістичне забезпечення	Забезпечення необхідними ресурсами для виконання завдань спецслужб.	Забезпечення ресурсами для ліквідації наслідків екологічних катастроф.	Забезпечення критичних секторів економіки ресурсами під час війни.	Забезпечення стабільного постачання критичних ресурсів, управління державними резервами.
19. Взаємодія з громадськістю	Інформування про діяльність органів державної безпеки.	Залучення громадських організацій до вирішення екологічних проблем.	Співпраця з бізнесом та громадськістю для розвитку економіки.	Інформування про економічну ситуацію, залучення громадян до обговорення бюджету, підтримка волонтерства.
20. Контроль та нагляд	Парламентський та громадський контроль за діяльністю спецслужб.	Контроль за дотриманням екологічного законодавства.	Контроль за діяльністю фінансових установ.	Контроль за дотриманням економічних законів, використанням бюджетних коштів, запобігання корупції.
21. Екстраполяція загроз	Прогнозування нових форм гібридних загроз.	Прогнозування довгострокових екологічних загроз.	Прогнозування економічних криз та їхнього впливу на безпеку.	Екстраполяція економічних тенденцій, прогнозування фінансової

				стійкості, оцінка майбутніх ризиків.
--	--	--	--	--------------------------------------

№	Функція	Прикордонна сфера	Військова сфера
1. Формування політики	Розробка стратегії прикордонної безпеки та захисту державного кордону.	Розробка військової доктрини та стратегії оборони.	Розробка політики, що забезпечує ефективне функціонування державного апарату.
2. Нормотворча діяльність	Прийняття законів, що регулюють діяльність прикордонних служб.	Прийняття законодавства, що регулює діяльність Збройних Сил.	Прийняття нормативно-правових актів щодо роботи державних органів.
3. Прогнозування загроз	Прогнозування загроз на державному кордоні (нелегальна міграція, контрабанда).	Прогнозування розвитку воєнних конфліктів та нових форм ведення війни.	Прогнозування ризиків у державному управлінні, зокрема корупційних.
4. Збір та аналіз інформації	Збір та аналіз даних про ситуацію на кордоні.	Збір розвідувальної інформації про війська потенційного противника.	Збір даних для оцінки ефективності державного управління.
5. Управління кризовими ситуаціями	Оперативне реагування на прориви кордону чи інші надзвичайні події.	Координація дій військ у разі бойових дій.	Управління та координація дій державних органів під час надзвичайних ситуацій.
6. Оборона	Захист державного кордону та територіальної цілісності.	(Центральна функція) – оборона країни від зовнішньої агресії.	Забезпечення загального керівництва і координації оборонних зусиль.
7. Захист критичної інфраструктури	Захист прикордонної інфраструктури.	Забезпечення захисту військових баз, арсеналів та інших об'єктів.	Захист державних інституцій та їхньої інфраструктури.
8. Протидія дезінформації та ІІСО	Протидія інформаційним атакам на прикордонну службу.	Протидія ворожій пропаганді та ІІСО, спрямованим на військовослужбовців.	Захист державних органів від дезінформації та маніпуляцій.

9. Мобілізаційна діяльність	Забезпечення контролю на кордоні під час мобілізації.	Проведення мобілізації та формування військових підрозділів.	Координація мобілізаційних заходів між державними органами.
10. Цивільний захист	Допомога населенню в прикордонних районах, евакуація.	Забезпечення безпеки цивільного населення під час бойових дій.	Координація діяльності органів влади у сфері цивільного захисту.
11. Громадська безпека і порядок	Забезпечення правопорядку на кордоні та в прикордонних регіонах.	Забезпечення безпеки в місцях дислокації військових підрозділів.	Забезпечення публічного порядку та функціонування державних інституцій.
12. Економічна безпека	Контроль за переміщенням товарів, запобігання контрабанді.	Витрати на оборону, забезпечення військового бюджету.	Управління державними фінансами та ресурсами для забезпечення безпеки.
13. Соціальна безпека	Соціальний захист військовослужбовців-прикордонників.	Соціальний захист військовослужбовців та їхніх родин.	Забезпечення соціальної безпеки громадян та стабільності в суспільстві.
14. Кадрове забезпечення	Підготовка фахівців для Державної прикордонної служби.	Підготовка військових кадрів для Збройних Сил.	Формування кадрової політики в державних органах, навчання чиновників.
15. Міжнародна взаємодія	Співпраця з прикордонними службами інших країн.	Співпраця з НАТО, участь у міжнародних навчаннях.	Взаємодія з міжнародними організаціями.
16. Кібербезпека	Захист інформаційних систем прикордонної служби.	Захист військових інформаційних систем.	Захист систем електронного урядування.
17. Людська безпека	Захист прав громадян на кордоні, гуманітарна допомога.	Забезпечення прав військовослужбовців та цивільних осіб у зоні бойових дій.	Забезпечення прав і свобод громадян у процесі державного управління.

18. Ресурсно-логістичне забезпечення	Забезпечення прикордонної служби ресурсами.	Забезпечення Збройних Сил озброєнням, технікою, продовольством.	Забезпечення державних органів необхідними ресурсами.
19. Взаємодія з громадськістю	Співпраця з місцевими громадами прикордонних регіонів.	Інформування суспільства про військові події.	Забезпечення комунікації між державними органами та суспільством.
20. Контроль та нагляд	Контроль за діяльністю прикордонної служби.	Відомчий контроль та громадський нагляд у сфері оборони.	Контроль за ефективністю роботи державних органів.
21. Екстраполяція загроз	Прогнозування нових викликів на кордоні.	Прогнозування розвитку воєнних технологій.	Прогнозування довгострокових ризиків для системи державного управління.

№	Функція	Сфера державного управління	Сфера місцевого самоврядування
1	Формування політики	Формування стратегічних напрямків розвитку держави, координація гілок влади.	Визначення пріоритетів розвитку громади, розробка місцевих програм розвитку.
2	Нормотворча діяльність	Прийняття законів та постанов, що регулюють діяльність органів влади, забезпечення верховенства права.	Прийняття місцевих нормативно-правових актів (рішень рад) щодо використання землі, комунального майна.
3	Прогнозування загроз	Аналіз політичних та соціальних загроз, прогнозування ефективності управлінських рішень.	Прогнозування демографічних змін, міграційних процесів та їх впливу на громаду.
4	Збір та аналіз інформації	Збір та аналіз інформації про діяльність органів влади, ефективність їх роботи.	Збір інформації про стан інфраструктури, соціальні потреби, настроїв населення.
5	Управління кризовими ситуаціями	Координація дій різних органів влади в умовах надзвичайних ситуацій, забезпечення зв'язку.	Організація евакуації, надання притулку, забезпечення базових потреб населення під час криз.
6	Оборона	Загальне керівництво силами оборони, забезпечення мобілізаційних потреб.	Сприяння мобілізації, підтримка ТРО, облаштування захисних споруд, забезпечення військ на місцевому рівні.
7	Захист критичної інфраструктури	Визначення та категоризація об'єктів критичної інфраструктури, координація їх захисту.	Забезпечення фізичної охорони об'єктів на місцях, відновлення пошкодженої інфраструктури.
8	Протидія дезінформації та ІПСО	Забезпечення єдиної державної інформаційної політики, протидія іноземному інформаційному впливу.	Інформування населення про реальний стан справ, спростування фейків на місцевому рівні.

9	Мобілізаційна діяльність	Загальне керівництво мобілізаційними процесами, забезпечення правової основи мобілізації.	Сприяння роботі ТЦК, забезпечення приміщень, ресурсів, ведення військового обліку на місцях.
10	Цивільний захист	Координація діяльності органів влади у сфері цивільного захисту, затвердження планів евакуації.	Організація укриттів, проведення евакуації, забезпечення життєдіяльності населення під час надзвичайних ситуацій.
11	Громадська безпека і порядок	Забезпечення верховенства права, координація правоохоронних органів, підтримка громадського порядку.	Сприяння роботі поліції та ДСНС, підтримка місцевої самооборони, забезпечення безпеки на вулицях.
12	Економічна безпека	Розробка політики економічної стійкості, контроль за використанням державних коштів.	Підтримка місцевого бізнесу, забезпечення зайнятості населення, наповнення місцевого бюджету.
13	Соціальна безпека	Формування соціальної політики, забезпечення прав та свобод громадян, підтримка системи охорони здоров'я.	Надання соціальної допомоги на місцях, підтримка ВПО, організація роботи соціальних служб.
14	Кадрове забезпечення	Формування ефективного державного апарату, підготовка кадрів для органів влади.	Підготовка кадрів для органів місцевого самоврядування, залучення фахівців до роботи в громадах.
15	Міжнародна взаємодія	Співпраця з міжнародними організаціями (ООН, ОБСЄ), реалізація зовнішньої політики.	Співпраця з містами-побратимами, міжнародними фондами, залучення грантів.
16	Кібербезпека	Забезпечення захисту державних інформаційних ресурсів, координація заходів кібербезпеки.	Забезпечення кіберзахисту інформаційних систем ОМС та комунальних підприємств.

17	Людська безпека	Забезпечення прав та свобод громадян, дотримання законності, підтримка правопорядку.	Забезпечення базових потреб населення (вода, світло, тепло), надання медичної допомоги.
18	Ресурсно-логістичне забезпечення	Координація розподілу ресурсів між різними регіонами та секторами економіки.	Забезпечення потреб громади у ресурсах, організація логістики гуманітарної допомоги.
19	Взаємодія з громадськістю	Комунікація з суспільством, забезпечення прозорості діяльності органів влади, зворотний зв'язок.	Взаємодія з місцевими громадами, проведення громадських слухань, залучення громадян до прийняття рішень.
20	Контроль та нагляд	Здійснення державного контролю та нагляду за діяльністю органів влади, забезпечення законності.	Громадський контроль за діями місцевої влади, роботою комунальних підприємств, використанням місцевого бюджету.
21	Екстраполяція загроз	Екстраполяція соціально-політичних загроз, прогнозування ефективності управлінських рішень у довгостроковій перспективі.	Екстраполяція місцевих потреб, прогнозування розвитку громади, планування майбутніх проєктів.

Акти впровадження

Кіровоградської області
" " 20 р.
№
вул. Спортивна, 6
м. Мала Виска, 26200

ДОВІДКА
про впровадження результатів
дисертаційної роботи
Рудницького Дмитра Миколайовича

Практичні рекомендації, інформаційно-аналітичні матеріали та результати дисертаційної роботи аспіранта кафедри публічного управління та адміністрування Державного університету інформаційно-комунікаційних технологій Рудницького Дмитра Миколайовича на тему: «Діяльність місцевих органів влади у сфері національної безпеки та оборони України» на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» було використано у поточній діяльності Маловисківської міської ради.

Голова
Маловисківської міської ради



Юрій ГУЛЬДАС

Маловисківська міська рада
вих. № 01-15/2179 від 08.12.2025



ЗАТВЕРДЖУЮ

Перший проректор,
доктор технічних наук, професор,
Державного університету
інформаційно-комунікаційних
технологій,

доктор технічних наук, професор,
Заслужений діяч науки і техніки
України

Олександр КОРЧЕНКО

«13» березня 2025 р.

АКТ

про впровадження результатів дисертаційного дослідження здобувача
наукового ступеня доктора філософії Рудницького Дмитра Миколайовича за
спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» галузі знань 28
«Публічне управління та адміністрування» на тему «Діяльність місцевих
органів влади у сфері національної безпеки та оборони України»
в навчальний процес Державного університету
інформаційно-комунікаційних технологій

Комісія у складі:

голова: О. М. Антонової к.екон.н, заступника директора Навчально-
наукового інституту менеджменту та підприємництва Державного
університету інформаційно-комунікаційних технологій

члени комісії:

А. П. Савков, д.держ.упр., професор, професор кафедри публічного
управління та адміністрування;

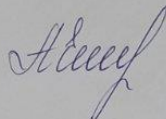
О. П. Ігнатенко, д.держ.упр., доцент., професор кафедри публічного
управління та адміністрування

цим актом засвідчують, що результати дисертаційної роботи здобувача
наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 28 «Публічне
управління та адміністрування» галузі знань 28 «Публічне управління та
адміністрування» кафедри публічного управління та адміністрування
Державного університету інформаційно-телекомунікаційних технологій
Рудницького Дмитра Миколайовича на тему «Діяльність місцевих органів
влади у сфері національної безпеки та оборони України» були використані
під час розробки освітньо-професійних програм «Публічне управління та

адміністрування» першого (бакалаврського) та другого (магістерського) рівнів вищої освіти (2024 р.), а також у процесі формування навчально-методичного комплексу дисциплін «Держава та громадянське суспільство», «Місцеве самоврядування та муніципальне управління» та «Публічне адміністрування об'єднаними громадами».

Голова комісії:

Заступник директора
ННІМП



Олена АНТОНОВА

Члени комісії:

д.держ.упр., професор,
професор кафедри ПУА



Анатолій САВКОВ

д.держ.упр., професор,
професор кафедри ПУА



Олександр ІГНАТЕНКО



ГЛОБАЛЬНА ОРГАНІЗАЦІЯ СОЮЗНИЦЬКОГО ЛІДЕРСТВА
GLOBAL ORGANIZATION OF ALLIED LEADERSHIP

ДОВІДКА

**про впровадження результатів
дисертаційного дослідження
Рудницького Дмитра Миколайовича**

Практичні рекомендації, інформаційно-аналітичні матеріали та результати дисертаційного дослідження аспіранта кафедри публічного управління та адміністрування Державного університету інформаційно-комунікаційних технологій Рудницького Дмитра Миколайовича на тему: «Діяльність місцевих органів влади у сфері національної безпеки та оборони України» на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» було використано у поточній діяльності Громадської організації «Глобальна організація союзницького лідерства».

Президент

Глобальної організації союзницького лідерства,
доктор юридичних наук, професор

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ
НАУКОВИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

А. В яких опубліковані наукові результати дисертації:

1. Рудницький Д. М. Стратегії управління розвитком місцевих органів влади у сфері національної безпеки і оборони України. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2024. № 44. С. 403-412.

DOI. <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2024.44.70>

2. Зінорук М. М., Рудницький Д. М. Правовий зміст поняття «образ державної безпеки». *Право та державне управління*. 2024. №1. С. 403-412.

DOI. <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.1.57>

Особистий внесок здобувача: обґрунтовано основні риси образу державної безпеки в контексті діяльності місцевих органів влади у сфері національної безпеки і оборони.

3. Рудницький Д., Савков А. Функції місцевих органів влади у сфері забезпечення національної безпеки України. *Публічно-управлінські та цифрові практики*. 2025. Вип. 1 (4). С. 73-86.

URL: <https://journals.duikt.edu.ua/index.php/public/article/view/3164/3046>

DOI: <https://doi.org/10.31673/2786-7412.2025.013832>

Особистий внесок здобувача: обґрунтовано основні функції місцевих органів влади у сфері забезпечення національної безпеки України.

4. Рудницький Д. М. Еволюція уявлень про діяльність місцевих органів влади у сфері національної безпеки і оборони України. *Право та державне управління*. 2025. № 2. DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2025.2.39>

5. Рудницький Д. М. Взаємодія військово-цивільних адміністрацій з місцевими органами влади у сфері національної безпеки і оборони України в умовах воєнного стану. *Держава та регіони. Серія: Публічне управління і адміністрування*. 2025. № 3.

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-3401.2025.3.14>

В. Які додатково відображають наукові результати дисертації:

1. Рудницький Д. М. Унітарний мілітаризм як засада муніципальної реформи. *Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: тези доповідей Сьомої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції* (м. Київ, 25 серпня 2023 р.). Київ: АПСВТ, 2023. С. 64-67.

2. Рудницький Д. М. Трансформація національної ідентичності: управлінський аспект. *Сектор безпеки України: актуальні питання науки та практики: збірник наукових статей, тез доповідей та повідомлень за матеріалами XI Міжнародної науково-практичної конференції* (27-28 квітня 2023 року, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, м. Харків). Частина 1. Серія «Сектор безпеки України». Редкол.: А. П. Гетьман, В. М. Гаращук, Т. О. Коломоєць, Ю. В. Мех, В. Я. Настюк, Р. В. Шаповал та ін. Харків: Друкарня Мадрид, 2023. Вип. 43. С. 222-228.

3. Рудницький Д. М., Савков А. П. Розвиток місцевих органів влади у сфері національної безпеки і оборони: управлінський аспект. *Теоретико-прикладні аспекти розвитку цифрової держави в Україні: матеріали I всеукр. наук.-практ. конф.* (м. Київ, 09 листоп. 2023 р.). Київ: Державний університет інформаційно-комунікаційних технологій, 2023. С. URL: 178-182.

Особистий внесок здобувача: обґрунтовано елементи управлінського аспекту функцій місцевих органів влади у сфері забезпечення національної безпеки України.

4. Рудницький Д. М. Роль місцевих органів влади у забезпеченні державної безпеки. *Проблеми реалізації прав, свобод і законних інтересів суб'єктів права в Україні: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції* (9 листопада 2023 р., м. Київ, КНУТД) / відп. ред. А. Ю. Олійник, Ю. В. Оніщик. Київ: КНУТД, 2023. С. 478-482.

5. Рудницький Д. М. Цифровий вимір державної політики національної безпеки України. *Теоретико-прикладні аспекти розвитку цифрової держави в Україні: матеріали II Всеукраїнської науково-практичної конференції*, 14 листопада 2024 р. Київ: ДУІКТ, 2024. С. 307-310.