УДК 342.553:352:351.741.1
DOI: 10.31673/2786-7412.2025.013832

Дмитро РУДНИЦЬКИЙ
аспірант кафедри публічного управління та адміністрування
Державного університету інформаційно-комунікаційних технологій, м. Київ
ORCID ID: 0009-0005-4530-925X
e-mail: asavkov@ukr.net

Dmytro RUDNYTSKYI
Postgraduate student of the Department of Public Management and Administration
State University of Information and Communication Technologies, Kyiv
ORCID ID: 0009-0005-4530-925X
e-mail: asavkov@ukr.net

Анатолій САВКОВ
доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри публічного управління та адміністрування
Державного університету інформаційно-комунікаційних технологій, м. Київ
ORCID ID: 0000-0003-1739-0482
e-mail: asavkov@ukr.net

Anatolii SAVKOV
Doctor of Science in Public Administration, Profesor,
Professor of the Department of Public Management and Administration
State University of Information and Communication Technologies, Kyiv
ORCID ID: 0000-0003-1739-0482
e-mail: asavkov@ukr.net

ФУНКЦІЇ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

FUNCTIONS OF LOCAL AUTHORITIES IN THE FIELD OF NATIONAL SECURITY OF UKRAINE

У статті уперше здійснено системний аналіз функцій місцевих органів влади у забезпеченні національної безпеки. Подано аргументи, щодо визначальності даної категорії для ефективного утвердження нової концепції державної політики в контексті ствердження доктрини перемоги в російсько-українській війні, творення державної безпекової політики на активних та випереджуючих засадах.

Подано основи публічно-правової концепції формування системи місцевих органів влади у сфері безпеки та оборони, яку запропоновано визначати як узгодженою за цілями та стратегічними пріоритетами діяльність місцевих органів влади у сфері національної безпеки 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 повноважень місцевих органів влади.

Визначено та розкрито зміст методологічних підходів дослідження: системний та синергетичний підходи, контент та івент-аналізи, діалектичний метод. Обґрунтовано, що ідея безпеки ґрунтується і формується передусім на місцях і в конкретних громадах, вона увиразнюється через реалізацію певних функцій СМОВ, які в органічному синтезі інтегруються до спільного функціоналу системи забезпечення національної безпеки і державної 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.

Висновується, що обороноздатність країни ґрунтується не лише на високій готовності сил безпеки і оборони до відбиття та відсічі збройної агресії, а й реальної здатності місцевих органів влади до організації заходів публічного управління у сфері безпеки і оборони. Сформовано проблемне поле формування функціональної структури місцевих органів влади у сфері національної безпеки і оборони: відсутність розробленої категорійно-понятійної системи, недостатня диференціація функцій безпеки і оборони.

Здійснений аналіз ключових легальних дефініцій, поданих в безпековому законодавстві дав змогу встановити, що в кожному ключовому понятті базовою ознакою виступають саме функції. Робиться висновок, що саме функції визначають зміст діяльності СМОВ у сфері національної безпеки і оборони.

***Ключові слова**: функції місцевих органів влади у сфері національної безпеки, и місцеві органи влади, функціональна структура, функціональне призначення, функціональна спрямованість, публічне управління національна ідентичність, забезпечення державної безпеки, державна безпекова політика.*

The article is the first to provide a systematic analysis of the functions of local authorities in ensuring national security. The author presents arguments regarding the determinacy of this category for the effective establishment of a new concept of state policy in the context of the doctrine of victory in the Russian-Ukrainian war, and the creation of the state security policy on an active and proactive basis.

The author presents the foundations of the public law concept of formation of the system of local authorities in the field of security and defense, which is proposed to be defined as the activities of local authorities in the field of national security coordinated by goals and strategic priorities on the basis of systemic interaction, consisting of the purpose, functions and tasks, guiding ideas, principles and methods, strategic narratives, and implemented by a set of related and coordinated measures within the powers of local authorities defined by law.

The content of the methodological approaches of the study is defined and disclosed: systemic and synergistic approaches, content and event analyzes, dialectical method. It is substantiated that the idea of security is based and formed primarily on the ground and

in specific communities, it is expressed through the implementation of certain functions of the local authorities, which are integrated into the joint functionality of the national security system and the state security policy in an organic synthesis.

A number of key functions of the local authorities are allocated: information-analytical, regulatory, protective, integrative, security and communicative. Two approaches to building a systemic model of public administration are proposed: systemic and structural, and their content is disclosed. It is emphasized that the key feature of the model formation is functional. Additional arguments are provided that ensuring the inviolability of the State borders which may pass in a given area, and participation in ensuring territorial integrity are components of higher-order processes: preservation of the constitutional order, balance of the institutional system, and State sovereignty.

It is concluded that the country's defense capability is based not only on the high readiness of the security and defense forces to repel and repel armed aggression, but also on the real ability of local authorities to organize public administration in the field of security and defense. The author identifies the problematic field of formation of the functional structure of local authorities in the field of national security and defense: the lack of a developed category and conceptual system, insufficient differentiation of security and defense functions.

The analysis of the key legal definitions provided in the security legislation made it possible to establish that in each key concept the basic feature is functions. It is concluded that it is the functions that determine the content of the activities of the local authorities in the field of national security and defense

Key words:*functions of local authorities in the field of national security, and local authorities, functional structure, functional purpose, functional orientation, public administration, national identity, ensuring state security, state security policy.*

Постановка проблеми. В умовах російсько-української війни відбувається посилення впливу як на інституційну систему в цілому, так і на окремі її складові, до яких належить система місцевих органів влади в Україні.Звідси формується актуальність дослідження ефективності функціонування даної системи. Масштабний характер збройної агресії, дестабілізація інституційної системи як конвенційними, так і гібридними засобами засвідчили недостатню ефективність тафункціональність системи забезпечення національної безпеки, зокрема системи місцевих органів лади (далі – СМОВ), зокрема в аспекті чіткого визначення функцій даної системи.

Попри значну увагу до проблематики функціонування системи забезпечення національної безпеки як цілісного утворення, в тому числі ЗСУ як ключового суб'єкта забезпечення воєнної безпеки під час здійснення збройної агресії, за лаштунками наукових розвідок залишаються питання щодо визначення та розмежування функцій безпеки та оборони між суб'єктами забезпечення національної безпеки та СМОВ.

В українській управлінській науці досі не сформовано консолідованої категорійно-понятійної системи, яка б дозволила однозначно визначити функції, завдання та роль цієї системи в загальній архітектурі національної безпеки. Тому необхідним є комплексне теоретичне дослідження проблем, пов'язаних із визначенням функцій системи місцевих органів влади, їх класифікацією та впровадженням у практику діяльності із забезпечення національної безпеки.

Пріоритетом державної політики є запровадження такої моделі місцевих органів влади, ефективність використання якої уможливить зміцнити стійкість інституційної системи, збільшити адаптивність до нових, в тому числі гібридних, загроз, а також сприяти формуванню здатності регіональних еліт та готовності СМОВ до реальної участі не лише у реалізації, а й у формуванні державної безпекової політики. Під час цієї діяльності порушується додатково низка інших, тим не менш, також важливих завдань щодо чіткого визначення національної ідеї та стратегічного наративу, підвищення рівня медіа-культури на місцях та інформаційної та безпекової культури громад, патріотичного виховання в контексті ствердження засад національної ідентичності.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Функціонування місцевих органів влади розглядалося в роботах дослідників: О. Лазора, В. Бутова, З. Герасимчук, Л. Зайцевої, К. Зубкова, В. Керецмана, Ф. Кожуріна, А. Круглашова, В. Ліпкана, Н. Медвєдєвої, О. Оболенського, А. Ремхельда, С. Романюка, О. Топчієва, Т. Сивак. Однак питанням визначення функцій системи місцевих органів влади у сфері національної безпеки приділено не достатньо наукової уваги.

Мета статті. Мета статті полягає у визначенні функцій системи місцевих органів влади у забезпеченні національної безпеки. Досягнення даної мети стає можливим через використання сучасних методологічних підходів, прийомів та методів щодо визначення функцій публічного управління, окресленні проблемних аспектів цього процесу та виробленні практичних рекомендацій щодо формування ефективної системи місцевих органів влади в Україні.

Реалізація зазначеної мети дозволить забезпечити не лише ефективне функціонування системи національної безпеки України, а й сприятиме зміцненню національної безпеки України як засади виграшу у війні проти РФ.

Виклад основного матеріалу. СМОВ вживає окрім безпекових заходів комплекс інших, в тому числі інформаційних, заходів, які застосовуються для ефективного управління сприйняттям та поведінкою аудиторій із метою захисту національних інтересів держави. На місцевому рівні даний компонент не слід нівелювати, оскільки місцеве телебачення має вирішальний вплив на регіональному рівні і утворює те середовище, в якому може успішно функціонувати система забезпечення національної безпеки.

Система місцевих органів влади, здійснюючи свою компетенцію у сфері публічного управлінні, може бути визначеною нами як узгодженою за цілями та стратегічними пріоритетами діяльність місцевих органів влади у сфері національної безпеки на засадах системної взаємодії.

Ця діяльність складається з мети, функцій та завдань, керівних ідей, принципів і методів. Вона забезпечується комплексом заходів в межах визначених законодавством повноважень місцевих органів влади. СМОВ характеризується ознаками функціонуючого комплексного механізму публічного управління і правового регулювання у сфері національної безпеки, у тому числі – формування, реалізації, здійснення та громадського контролю за реалізацією стратегій, концепцій, державних та цільових програм на місцевому рівні.

Зазвичай у мирний час на місцеві органи влади відповідно до законодавства покладається виконання здебільшого економічних та фінансових функцій.Утім російсько-українська війна сприяла зміні ставлення до даних органів, їхнього реального залучення до безпекових процесів, що сприяло консолідації місцевого

населення, створило умови для мінімізації колаборaційної діяльності і також послугувало зміцненню довіри громадян до державних інституцій.

У цьому контексті переформатування функціональної структури місцевих органів влади відповідно до сучасних реалій є важливим для перемоги України, оскільки лише системні та скоординовані державно-владні впливи можуть спричинити системний ефект та призвести до програшу РФ у війні. Політична стабільність, економічний розвиток, інфраструктурне відновлення – сучасні напрями діяльності місцевих органі влади.

Для визначення функцій системи місцевих органів влади доцільно використовувати комплекс ***методологічних підходів,*** серед яких найважливішими є:

- *системний підхід* – уможливлює розглядати СМОВ як цілісну систему, що складається із взаємопов'язаних елементів, які функціонують у певних умовах і взаємодіють як між собою, так і з іншими суб'єктами забезпечення національної безпеки;
- *синергетичний підхід* – в його рамках обґрунтовується кумулятивний підхід від інтеграції організаційних та самоорганізаційних структур в рамках єдиної системи забезпечення національної безпеки; в його рамках також акцентується увага на такій взаємодії різних елементів системи, в рамках якою виникають синергетичні ефекти;
- *контент-аналіз та івент-аналіз* – дають змогу оцінити ефективність функціонування СМОВ, проаналізувати зміст і вплив інформаційних повідомлень та меседжів (в тому числі стратегічних наративів), а також реакцію на них регіональних аудиторій;
- *діалектичний метод* – формує умови для розуміння взаємозв'язків та причинно-наслідкових залежностей між функціями СМОВ та іншими суб'єктами забезпечення національної безпеки в контексті реалізації державної політики національної безпеки.

Застосування цих методів дозволяє сформувати науково обґрунтовані підходи до визначення, уточнення та класифікації функцій СМОВ.

Екстраполюючи думки В. Ліпкана щодо побудови системи стратегічних комунікацій стосовно СМОВ, відзначимо, що вони сприяють також і формуванню національної ідентичності, збереженню національної, культурної та державницької та безпекової самобутності української автохтонної, політичної, безпекової нації; що поліфункціональним інструментарієм реалізації державної безпекової політики СМОВ 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» [1, с. 330-331].

Звертаючись до історичного підґрунтя функціонування СМОВ відзначимо, що свого часу Д. Донцов відзначав на єдино можливий шлях від нації до держави, стверджуючи, що потрібно, щоб народ спочатку усвідомив потребу у власній державі і здобув її [2, с. 117-118]. Більше того Д. Донцов, розвиваючи ідеї М. Драгоманова, переконував у наявності національної волі, культури та ідеології, які становили сутнісне наповнення національної ідентичності. Тож ідея безпеки ґрунтується і формується передусім на місцях і в конкретних громадах, вона увиразнюється через реалізацію певних функцій СМОВ, які в органічному синтезі інтегруються до спільного функціоналу системи забезпечення національної безпеки і державної безпекової політики в цілому.

Відповідно можемо виділити низку ключових функцій СМОВ, серед яких:

- *інформаційно-аналітична функція* – аналіз і прогнозування інформаційних загроз та оцінка ефективності державної комунікаційної політики.
- *регулятивна функція* – координація та регулювання інформаційних потоків між державою, суспільством та зовнішніми суб'єктами.
- *захисна функція* – протидія інформаційним загрозам та дезінформації шляхом формування альтернативних наративів та підтримання стабільності інформаційного простору.
- *інтегративна функція* – забезпечення координації та узгодженості дій суб'єктів стратегічних комунікацій, як державних, так і громадських організацій.
- *комунікативна функція* – налагодження ефективної взаємодії з громадськістю, медіа та міжнародними партнерами з метою просування позитивного іміджу держави.

Сукупність даних функцій доцільно інтегрувати до моделі СМОВ, які відображають певну цілісну системи пов'язаних між собою інституцій, структур, що формують і реалізують публічну політику у сфері національної безпеки і оборони.

На наш погляд, з урахуванням синтезу напрацювань інших дослідників щодо побудови системних моделей у системі публічного управління [3-5] можна запропонувати наступний підхід: 1) *системний рівень* моделі має стати структурним компонентом (підсистемою) системи національної безпеки, а також державнихбезпекових підсистем, водночас включає самостійні структурні елементи та зв'язки між ними, зокрема підсистему публічного управління у сфері національної безпеки і оборони з власними організаційно-функціональними особливостями та інституційними взаємозв'язками і взаємовідносинами; 2) *структурний рівень* моделі включає органи публічної влади як основні суб'єкти безпекової політики на місцевому рівні, що здійснюють взаємодію та координацію щодо процесів прийняття управлінських рішень та їх реалізацію, а також організацію та здійснення державного та громадського контролю на місцевому та регіональномурівнях.

Зміст пропонованої нами моделі дозволяє виділити ті особливості діяльності відповідних суб'єктів, які характеризують виконувані ними функції, спрямовані на реалізацію публічних інтересів у сфері безпеки і оборони України.

Таким чином, чітке визначення і розмежування функцій місцевих органів влади виступає необхідною умовою ефективного функціонування системи забезпечення національної безпеки України, уможливлює оперативно реагувати на сучасні виклики і загрози національній безпеці.

На думку В. Сокуренка 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» [6, с. 11].

Відтак, цей дослідник чітко вказує на необхідність формування моделі саме за функціональною ознакою, а також наголошує на таку ознаку як інституційність, складовою якої є місцеві органи влади.

Зважаючи на розуміння функцій як основних напрямів діяльності МОВ сутнісним їх наповненням виступають завдання, які розкривають та реалізують цілі МОВ у сфері безпеки і оборони.

Оскільки метою державної безпекової політики є забезпечення захисту життя, здоров'я прав і свобод громадян України, завданням МОВ є безпосереднє створення сприятливих умов для: 1) реалізації своїх інтересів як громадянами, так і юридичними особами; 2) належного їх функціонування. Відтак 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. Тож обороноздатність країни ґрунтується не лише на високій готовності сил безпеки і оборони до відбиття та відсічі збройної агресії, а й реальної здатності місцевих органів влади до організації заходів публічного управління у сфері безпеки і оборони.

Таким чином можемо висунути наукову гіпотезу, що завданням місцевих органів влади у сфері безпеки і оборони є структурно поєднана сукупність елементів державно-владного впливу, які спрямовані на організацію, підготовку, реалізації та контроль за здійсненням зазначених заходів у сфері безпеки і оборони України.

Констатуємо, що однією з ключових проблем у процесі формування та розвитку СМОВ в Україні є *відсутність розробленої та уніфікованої термінологічної бази*, а у більш абстрактному плані – функціонування категорійно-понятійної системи. Це проявляється у різноманітті трактувань самого поняття «компетенція місцевих органів влади у сфері безпеки і оборони» та відповідних функцій системи цих органів, нормативного закріплення функцій даної системи як у відповідних нормативних актах, так і фаховій науковій літературі та практичних рекомендаціях.

Через таку ситуацію виникають численні конфлікти з боку військових адміністрацій та місцевими органами влади, оскільки законодавчо не існує чіткого водорозділу і розуміння функцій місцевих органів влади, що, відповідно, призводить до неузгодженості у практичній діяльності, дублювання функцій та втрати ефективності конкретних заходів державної безпекової політики і окремих безпекових стратегій.

Ще однією суттєвою проблемою є *недостатня диференціація функцій* безпеки і оборони у таких шарах: 1) порізнення безпеки і оборони; 2) на практичному рівні між державними і недержавними суб'єктами, між військово-цивільними адміністраціями та місцевими органами влади.

Щодо першого. Вивчення нами міжнародного досвіду, а також відповідної наукової літератури дає можливість чітко висновувати, що сфера безпеки і оборони є різними за своїм змістом. Зокрема В. Сокуренко вказує що поняття «воєнна політика держави» за змістом є значно вужчим, ніж поняття «державна політика у сфері оборони» і ці два поняття співвідносяться як вид і рід відповідно [6, с. 6]; Ю. Мех зазначає, що «будь-який збройний конфлікт не тільки виснажує державні ресурси, але й створює нові загрози для громадської безпеки, що потребує залучення додаткових ресурсів та інноваційних підходів» [7, с. 1]. Тобто йдеться не

лише про залучення місцевих органіввлади, а й передусім паро назрілу потребу у чіткому визначенні правового статусу даних органів та їх місця в системі забезпечення національної безпеки.

Адже цікавим є погляд який відзначає, що «запровадження режиму воєнного стану може призводити до трансформації адміністративно-правового статусу військовослужбовців, що здійснюється з метою створення відповідних передумов для чіткого та беззастережного виконання останніми своїх обов'язків та реалізації заходів правового режиму воєнного стану (доведено, що трансформація адміністративно-правового статусу військовослужбовців в умовах дії правового режиму воєнного стану охоплюється трьома напрямами, а саме передтрансформаційним, компетентним та елементним) [8, с. 20-21].

Таким чином, формулюємо гіпотезу про динамічність та адаптивність функцій СМОВ під час мирного часу, воєнного стану, а також після його продовження. Відповідно зі зміною функцій, мають бути змінені і функціональні зв'язки між різними компонентами інституційного структури, що зумовлює і додатково підкреслює актуальність і правильність нашої пропозиції щодо чіткого нормативного регулювання функцій СМОВ.

Актуальність даної теми увиразнюється також і тим, що в цитованих роботах Ю. Мех та В. Сокуренка встановлено відсутність пропозиції саме щодо функціональної моделі окремих інституційних структур у сфері безпеки та оборони.

Наприклад, критично ставимося до поверхового підходу Ю. Мех, яка, визначаючи моделі державно-приватного партнерства у секторі безпеки під час дії надзвичайного надзвичайного стану: *інфраструктурна модель* (створення інфрастурктури); *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) [7, с. 33]:

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

2) вмоделі не враховано відмінності надзвичайного та воєнного стану, адже авторкою подане окремі розрізнені компоненти авторського бачення, не об'єднання загальною ідеєю та спільними для кожного компонента елементами;

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;

4) вживається псевдонауковий термін «сектор безпеки», який є англіцизмом, не зважаючи на те, що уживаються в тексті Закону України «Про національну безпеку України» [9] і не відповідає засадничим положенням та правилам українського правопису, а також не є усталеним серед науковців – у сфері безпекита оборони.

Більше того, формально-юридичний аналіз легальних дефініцій, поданих в даному законі, дає змогу чітко встановити, що в кожному ключовому поняття 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 на органи, на які Конституцією та законами України покладено *функції із забезпечення національної безпеки України*;

3) при визначенні поняття «сили оборони» – зазначається на органи, на які Конституцією та законами України покладено «*функції із забезпечення оборони держави».*

Тож саме функції визначають зміст діяльності СМОВ у сфері національної безпеки і оборони.

В умовах російсько-української війни державна політика національної безпеки повинна базуватися на тісній співпраці державних органів із громадським сектором, приватними медіа, громадськими інституціями.

Проте в Україні наразі не існує нормативно закріплених механізмів, які б чітко розмежовували сфери відповідальності та функціональні завдання державних та недержавних суб'єктів. Яскравий приклад конфлікт мера Києва В. Кличка та Т. Ткаченка стали наслідком законодавчих колізій, за яких очільник КМВА безпідставно чинить вплив, спрямований на втручання в діяльність мера Києві та КМДА. Проведення нарад із керівниками районних в місті Києві адміністрацій, перевірка до опалювального сезону, питання оренди та інші – виходять за межі повноважень даної посадової особи, однак через колізії в законодавстві, розмитість понять «національна безпека», «оборона», «заходи оборони» тощо, очільник КМВА прагне до встановлення контролю над фінансовими ресурсами столиції по суті до усунення від виконання реальних повноважень обраного народним волевиявленням мера Києва.

Така саме ситуація відбувається і на місцях, де фактично утворилося двовладдя, що значно впливає на ефективність забезпечення СМОВ національної безпеки, через блокування з боку очільників військових адміністрацій виконання місцевими органами влади своїх безпосередніх повноважень.

Відмітимо, що керівник військової адміністрації призначається президентом, але за поданням Генерального Штабу Збройних сил України або обласної (місцевої) влади. На початку війни керівниками КМВА були спочатку виключно досвідчені військові офіцери, але з часом ситуація стала змінюватись і президент став використовувати даний інструмент для посилення власної президентської вертикалі в порушення Конституції України та зміни балансу стримувань і противаг на власну користь.

Фактично за допомогою очільників військових адміністрацій формуються умови для використання владного ресурсу для забезпечення перемоги діючого президента.

Відповідно до п. 1 ст. 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 року [10] 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:

1) забезпечення дії Конституції та законів України;

2) забезпечення разом із військовим командуванням запровадження та здійснення заходів:

– правового режиму воєнного стану;
– оборони;
– цивільного захисту;
– громадської безпеки і порядку;
– захисту критичної інфраструктури;
– охорони прав, свобод і законних інтересів громадян можуть.

Цікавим є те, що згідно з п. 3 ч. 3 ст. 4 начальником військової адміністрації населеного пункту (населених пунктів) може бути призначений відповідний сільський, селищний, міський голова. Тобто в Законі прописано кілька альтернатив, які можуть бути використані президентом для зменшення напруження у владній вертикалі та усунення дублювання повноважень. Цей потенціал легітимних можливостей підтримання балансу інституційної системи на наш погляд, варто використовувати.

Це сприятиме підвищенню ефективності функціонування СМОВ, мінімізаціїпередумов для суперечностей і дублювання функцій, більшого та реальнішого залучення інститутів громадянського суспільства в тому числі і в рамках державно-приватного партнерства.

Одним із чинників, який за певних умов може негативно впливати на реалізацію безпекових функцій СМОВ є тенденція до ототожнення функцій військових адміністрацій та міських державних адміністрацій. Діяльність місцевих органів влади часто сприймаються винятково як інструмент досягнення короткострокових безпекових цілей, а не як важливий та самостійний елемент системи національної безпеки.

Така ситуація призводить до дискредитації самої концепції системності забезпечення національної безпеки, інтеграції та консолідації зусиль інституційної системи та інститутів громадянського суспільства. Через що знижується рівень довіри суспільства до державних інституцій, формуються засади до сепаратизму та сприйняття центральної влади як такої, що діє винятково не в інтересах конкретної громади.

Уникнення цього вимагає формування та легітимацію чітких, прозорих та зрозумілих функцій місцевих органів влади, які виключатимуть можливість політичної маніпуляції, натомість наголошуватимуть на відкритості, етичності й прозорості інституційних процесів, унеможливлення узурпації влади на місцях на встановлення контролю над місцевими бюджетами під прикриттям забезпечення «інтересів національної безпеки».

Однією із серйозних перепон на шляху розвитку безпекової політики є недостатня правова визначеність функцій суб'єктів забезпечення національної безпеки і оборони під час оголошення воєнного стану. Російсько-українська війна виявила чимало прогалин в безпековому законодавстві, і передусім вони лежать в площині не достатньої визначеності функцій місцевих органів лади. Адже як показала практика, уведення в обіг аморфного терміну *«суб'єкти публічної адміністрації»* як узагальненої систем органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, а також установ, організацій, окремих недержавних структур, які відповідно до законодавства здійснюють публічні управлінські функції з метою задоволення публічного інтересу [11, с. 22] стало провальним на практиці під час здійснення гідної відсічі ЗСУ збройної агресії з боку РФ.

Попри наявність окремих законодавчих актів, що регулюють суспільні відносини у сфері національної безпеки, наразі констатуємо, що в безпековому законодавстві відсутні чітко сформульовані функції системи місцевих органів влади як функціональної підсистеми забезпечення національної безпеки і відповідного напряму державної політики.

Як результат, відбувається невизначеність щодо функціональних обов'язків державних інституцій у безпекових процесах, що негативно впливає на оперативність, ефективність і злагодженість їхньої роботи. Тому визначення функцій СМОВ на законодавчому рівні є важливим і нагальним завданням.

Таким чином, зазначені проблеми свідчать про необхідність комплексного підходу до визначення та нормативного закріплення функцій СМОВ в Україні. Подолання зазначених факторів, які чинять негативний вплив на реалізацію державної безпекової політики, процеси забезпечення національної безпеки гальмують ефективну, в тому числі асиметричну [12-13], протидію агресору з боку місцевих органів влади, дозволить створити ефективну систему, яка відповідатиме сучасним завданням щодо перемоги на агресором, руйнування його політичного режиму та зниження стратегічних спроможностей його інституційної системи щодо майбутніх нападів та здійснення збройної агресії проти України.

Висновки і пропозиції. Проведене дослідження дозволило виявити основні проблеми, пов'язані з визначенням функцій системи місцевих органів влади у сфері національної безпеки і оборони, а також сформулювати рекомендації щодо їх вирішення.

На сьогодні СМОВ виступають невід'ємною частиною системи забезпечення національної безпеки, ефективність якої суттєво залежить від правильного визначення та розподілу функцій між її суб'єктами. Основні проблеми визначення функцій стратегічних комунікацій в Україні полягають у відсутності єдиної категорійно-понятійної системи, розпорошеності функцій публічного управління у сфері державної безпекової політики, а також відсутність чіткого водорозділу між функціями оборони та функціями безпеки, а також функціями голів місцевих органів влади та військових адміністрацій.

Оптимальним рішенням в умовах російсько-української війни для України може стати розроблення рекомендацій та доповнень в чинне законодавство щодо уточнення і закріплення функцій місцевих органів влади у сфері національної безпеки і оборони, створення чітких нормативно-правових та організаційних умов для взаємодії між державними і недержавними суб'єктами, прозорої юридичної відповідальності.

Окрему увагу слід приділити розвитку кадрового потенціалу, оскільки якість реалізації функцій безпеки залежить саме від професійної підготовки та компетенцій відповідних спеціалістів.

Таким чином, ефективне вирішення зазначених проблем дозволить створити в Україні чітко визначену та ефективну систему місцевих органів влади, здатну адекватно реагувати на загрози, забезпечувати прозорість і довіру суспільства до державних інституцій та зміцнювати позиції України на міжнародній арені, а також сприятиме перемозі в російсько-українській війні.

ДЖЕРЕЛА ТА ЛІТЕРАТУРА

1. Ліпкан В. А., Попова Т. В. Стратегічні комунікації : *словник*; за заг. ред. доктора юридичних наук В. А. Ліпкана. Київ : ФОП Ліпкан О. С., 2016. 416 с.
2. Квіт С. Дмитро Донцов: ідеологічний портрет. [2-ге вид., випр. і допов.]. Львів : Галицька видавнича спілка, 2013. 192 с.
3. Власенко С. І. Теоретико-методологічні засади формування та реалізації публічної політики національної пам'яті в Україні. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора наук за спеціальністю 25.00.01 – Теорія та історія державного управління. – Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ, 2025. 605 с.
4. Сокуренко В. В. Публічне адміністрування сферою оборони в Україні. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України. Харків, 2016. 573 с.
5. Сивак Т. В. Інституціоналізація стратегічних комунікацій у системі публічного управління. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління за спеціальністю 25.00.01 «Теорія та історія державного управління». Київ, 2020. 500 с.
6. Сокуренко В. В. Публічне адміністрування сферою оборони в Україні. Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. Харків, 2016. 40 с
7. Мех Ю. В. Адміністративно-правовий механізм державно-приватного партнерства в секторі безпеки України. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Науково-дослідний інститут публічного права, Центральноукраїнський державний університет імені Володимира Винниченка, Кропивницький, 2024. 44 с.
8. Коваль В. П. Адміністративно-правовий статус військовослужбовців в Україні в умовах правового режиму воєнного стану. Дисертація на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – право. Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна Міністерства освіти і науки України, Харків, 2021. 225 с.
9. Про національну безпеку України: Закон України. *Відомості Верховної Ради (ВВР).* 2018. № 31. Ст. 241.
10. Про правовий режим воєнного стану : Закон України. Відомості Верховної Ради (ВВР). 2015. № 28. Ст. 250.
11. Білоус-Осінь Т. І. Міністерство освіти та науки України як уповноважений суб'єкт у сфері наукової діяльності. *Наукові праці НУ «ОЮА».* 2021.С. 20-27.

12. Перепелиця М. Г. Асиметрія міжнародних відносин / [Заремба О. В., Капітоненоко М. Г., Перепелиця Г. М та ін.]; під ред. Г. М. Перепелиці, О. М. Субтельного. Київ: Видавничий дім «Стилос», 2005. 555 с.
13. Гончаренко О. М. Асиметричні стратегії в зовнішній політиці. Політика і час. № 12. 2005. С. 50-56.

REFERENCES

1. Lipkan, V.A., Popova, T.V. (2016). Stratehichni komunikatsii : slovnyk; za zah. red. doktora yurydychnykh nauk V. A. Lipkana. Kyiv : FOP Lipkan O.S. [in Ukrainian].
2. Kvit, S. (2013). Dmytro Dontsov: ideolohichnyi portret. [2-he vyd., vypr. i dopov.]. Lviv : Halytska vydavnycha spilka [in Ukrainian].
3. Vlasenko, S.I. (2025). Teoretyko-metodolohichni zasady formuvannia ta realizatsii publichnoi polityky natsionalnoi pamiati v Ukraini. Dysertatsiia na zdobuttia naukovoho stupenia doktora nauk za spetsialnistiu 25.00.01 – Teoriia ta istoriia derzhavnoho upravlinnia. – Kyivskyi natsionalnyi universytet imeni Tarasa Shevchenka, Kyiv [in Ukrainian].
4. Sokurenko, V.V. (2016). Publichne administruvannia sferoiu oborony v Ukraini. Dysertatsiia na zdobuttia naukovoho stupenia doktora yurydychnykh nauk za spetsialnistiu 12.00.07 – administratyvne pravo i protses; finansove pravo; informatsiine pravo. Natsionalnyi yurydychnyi universytet imeni Yaroslava Mudroho, Kharkiv [in Ukrainian].
5. Syvak, T.V. (2020). Instytutsionalizatsiia stratehichnykh komunikatsii u systemi publichnoho upravlinnia. Dysertatsiia na zdobuttia naukovoho stupenia doktora nauk z derzhavnoho upravlinnia za spetsialnistiu 25.00.01 «Teoriia ta istoriia derzhavnoho upravlinnia». Natsionalna akademiia derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy, Kyiv [in Ukrainian].
6. Sokurenko, V.V. (2016). Publichne administruvannia sferoiu oborony v Ukraini. Avtoreferat dysertatsii na zdobuttia naukovoho stupenia doktora yurydychnykh nauk za spetsialnistiu 12.00.07 – administratyvne pravo i protses; finansove pravo; informatsiine pravo. Natsionalnyi yurydychnyi universytet imeni Yaroslava Mudroho [in Ukrainian].
7. Mekh, Yu.V. (2024). Administratyvno-pravovyi mekhanizm derzhavno-pryvatnoho partnerstva v sektori bezpeky Ukrainy. Dysertatsiia na zdobuttia naukovoho stupenia doktora yurydychnykh nauk za spetsialnistiu 12.00.07 «Administratyvne pravo i protses; finansove pravo; informatsiine pravo». Naukovo-doslidnyi instytut publichnoho prava, Tsentralnoukrainskyi derzhavnyi universytet imeni Volodymyra Vynnychenka, Kropyvnytskyi [in Ukrainian].
8. Koval, V.P. (2021). Administratyvno-pravovyi status viiskovosluzhbovtsiv v Ukraini v umovakh pravovoho rezhymu voiennoho stanu. Dysertatsiia na zdobuttia stupenia doktora filosofii za spetsialnistiu 081 – pravo. Kharkivskyi natsionalnyi universytet imeni V. N. Karazina Ministerstva osvity i nauky Ukrainy, Kharkiv, 225 [in Ukrainian].
9. Pro natsionalnu bezpeku Ukrainy: Zakon Ukrainy. Vidomosti Verkhovnoi Rady (VVR). 2018, 31, 241 [in Ukrainian].

10. Pro pravovyi rezhym voiennoho stanu : Zakon Ukrainy. Vidomosti Verkhovnoi Rady (VVR. 2015, 28, 250 [in Ukrainian].
11. Bilous-Osin, T.I. (2021). Ministerstvo osvity ta nauky Ukrainy yak upovnovazhenyi subiekt u sferi naukovoi diialnosti. *Naukovi pratsi NU «OIuA»,* 20-27 [in Ukrainian].
12. Perepelytsia, M.H. (2005). Asymetriia mizhnarodnykh vidnosyn / [Zaremba O. V., Kapitonenoko M. H., Perepelytsia H. M ta in.]; pid red. H. M. Perepelytsi, O. M. Subtelnoho. Kyiv: Vydavnychyi dim «Stylos» [in Ukrainian].
13. Honcharenko, O.M. (2005). Asymetrychni stratehii v zovnishnii polititysi. Polityka i chas, 12, 50-56 [in Ukrainian].