

ВЛАДА ТА ПОЛІТИЧНІ ВІДНОСИНИ

<https://doi.org/10.31392/UDU-nc.series22.2023.34.01>
УДК 323.21.005.21 (477)

Олена Новакова,
доктор політичних наук, професор,
професор кафедри політичних наук,
Український державний університет імені Михайла Драгоманова
ORCID: 0000-0002-0402-1904; email: elenapovakova1961@gmail.com

РОЗВИТОК МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ЧИННИК СТІЙКОСТІ УКРАЇНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УМОВАХ РОСІЙСЬКОЇ ВІЙСЬКОВОЇ АГРЕСІЇ

Обґрунтовано важливу роль місцевого самоврядування як складової політики забезпечення національної стійкості українського суспільства в умовах військової російської агресії. Проаналізовано чинники та умови, що безпосередньо впливають на адаптивні та функціональні здатності органів місцевого самоврядування. Підкреслено значення системи відносин та взаємодії між законодавчим органом влади та місцевим самоврядуванням. Зазначено, що важливим джерелом стійкості місцевого самоврядування є громадянська участь та активна політична комунікація. Проаналізовано зміни у сфері інформування і громадсько-політичної участі мешканців територіальних громад після російського вторгнення. Визначено ефективність електронних інструментів залучення громадян до вирішення проблем в територіальних громадах; підсилення тенденції до розширення використання соціальних мереж та месенджерів у якості джерел інформування громадян. Виявлено проблеми у застосуванні інструментів громадської участі та політичної комунікації. Запропоновано розвинути застосування ефективної та прозорої системи стратегічної взаємодії держави, регіонів та територіальних громад.

Ключові слова: національна стійкість, місцеве самоврядування, громадсько-політичної участь, політична комунікація, стратегічна взаємодія.

Вступ. Повномасштабна війна Росії проти України стала шоком та брутальним викликом не лише для нашої країни, але і для всього цивілізованого світу. Війна відразу вийшла за межі регіонального протистояння і стала боротьбою за демократичні цінності та верховенство права в глобальному масштабі. Наразі гостра фаза війни триває, і на перший план виходить проблема забезпечення національної стійкості та витривалості українського суспільства у боротьбі зі сильним і вкрай агресивним ворогом. Складовою успішної політики забезпечення національної стійкості є здатність громадянського суспільства й держави ефективно співпрацювати у відстоюванні національних інтересів. У цьому контексті дуже важливою видається проблема стійкості місцевого самоврядування, оскільки саме територіальні громади стали основою міцності тилу та соціальної стабільності усього суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження проблеми стійкості мають багатовимірний та мультидисциплінарний характер. Вони здійснюються у різних наукових галузях і сприяють формуванню специфічних визначень цього феномена, його характеристик та структури. Дослідники зосереджуються на такій проблематиці: джерела української національної стійкості та традиції самоорганізації й прагнення приєднатися до євроатлантичної спільноти (Кудленко, 2023); стійкість українських громадян в умовах повномасштабного російського вторгнення (Гудвін, Хамама-Раз, Лешем, Бен-Езра, 2023); колективна суб'єктність держави та суспільства у протидії деструктивним впливам і вразливості безпекового середовища (Резнікова, 2022); інституціоналізація партнерського співробітництва держави та суспільства у контексті формування ключових засад національної безпеки (Назаров, 2022).

Метою і завданнями статті є визначити соціально-політичні чинники забезпечення стійкості місцевого самоврядування та територіальних громад в умовах масштабної російської агресії, проаналізувати емпіричні дані щодо умов організації взаємодії органів

місцевого самоврядування та громадянського суспільства. Така мета досягається за допомогою **методів** теоретичного узагальнення для дослідження сутнісних характеристик поняття «національна стійкість»; аналізу соціологічних даних для з'ясування чинників забезпечення стійкості місцевого самоврядування та територіальних громад в умовах війни; узагальнення та систематизації для формулювання висновків дослідження.

Результати та дискусії. Поняття «resilience» (англ.) окрім стійкості, означає ще й «еластичність» або «пружність». У загальному вимірі поняття використовується для визначення здатності об'єкта протягом тривалого часу адаптуватися до внутрішніх та зовнішніх викликів, зберігаючи власну функціональність та ідентичність. Виходячи з цього, національну стійкість визначають як «здатність держави й суспільства ефективно протистояти загрозам будь-якого походження та характеру, адаптуватися до змін безпекового середовища, підтримувати стале функціонування, швидко відновлюватися до бажаної рівноваги після кризових ситуацій» (*Місьцеве самоврядування*, 2023, с. 11).

У межах різних дослідницьких підходів можна виокремити такі сутнісні характеристики поняття «стійкість»: «об'єкт, щодо якого розглядається стійкість; зовнішні чинники/впливи, щодо яких об'єкт має бути стійким; мета досягнення стійкості певного об'єкта; сторони, зацікавлені у відповідному результаті; суб'єкти/чинники, здатні вплинути на досягнення такого результату» (*Резнікова*, 2022, с. 56).

Аналіз стійкості місцевого самоврядування виходить із оцінки національної стійкості до визначених загроз. У Стратегії забезпечення державної безпеки України 2022 визначено актуальні загрози, до яких повинні адаптуватися регіони та територіальні громади в Україні:

- системне застосування Росією політичної, економічної, інформаційно-психологічної, військової та інформаційної агресії проти України;
- грубе порушення принципів та норм міжнародного права й свободи людини і громадянина окупаційною адміністрацією РФ;
- деструктивний пропагандистський тиск як на міжнародній арені, так і всередині України, спрямований на роздмухування суспільних суперечностей, провокування конфліктів, підриєв єдності;
- соціально-економічні та правові проблеми, які негативно впливають на добробут населення, розвиток рівної конкуренції та підприємництва, що знижує довіру до держави, провокує насильство, соціальну агресію, тероризм (*Стратегія забезпечення*, 2022).

Важливим завданням політики національної стійкості є підвищення рівня стійкості місцевих громад до цих загроз, визначення уразливих ланок, розробка механізмів і реалізація заходів, спрямованих на регіони і територіальні громади (ТГ). Як визначають експерти Центру внутрішньополітичних досліджень НІСД, «для більшості ТГ ситуація не є рівноважною, але є стійкою в тому сенсі, що до повної втрати функціональності далеко. Водночас ситуація не є стабільною, що визначає недосяжність стану стабільної рівноваги...сьогодні основною загрозою стійкості й безпеці країни загалом та її регіонам й територіальним громадам зокрема досі є збройна агресія Росії. Це потребує зосередження зусиль державних і місцевих органів влади, військових адміністрацій саме в цьому напрямі» (*Місьцеве самоврядування*, 2023, с. 13).

Оцінка рівня стійкості ТГ та органів місцевого самоврядування потребує виділення певних чинників та умов, що безпосередньо впливають на їх адаптивні та функціональні здатності. Найважливішу роль тут відіграє система відносин і взаємодії між законодавчим органом влади та місцевим самоврядуванням. Особливо важливою така взаємодія стає під час війни, коли необхідно оперативно та чітко формувати порядок денний Верховної Ради, спрямовуючи зусилля депутатів на забезпечення саме тих напрямків діяльності, що здатні підсилити та реалізувати на практиці національну стійкість суспільства. Надзвичайно актуальними є проблеми налагодження такої співпраці законодавчого органу влади та місцевого самоврядування, щоб суспільство отримувало своєчасні й ефективні закони.

З боку ВРУ основним суб'єктом такої співпраці є Комітет з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування, який розробляє проекти законів і нормативних актів; здійснює їх попередній розгляд та формулює відповідні висновки та пропозиції, узагальнює отримані зауваження тощо. Місцеве самоврядування приймає участь у законотворчому процесі основним чином через місцеві та всеукраїнські асоціації, які створюються для ефективного артикулювання і захисту прав та інтересів територіальних громад. Організуються публічні заходи, засідання, громадські слухання, круглі столи, конференції та ін. З метою дослідження громадської думки проводять опитування.

О. Врублевський, аналітик Центру спільних дій, вважає, «щоб ухвалювані ВРУ закони максимально відповідали суспільним запитам, інституціям місцевого самоврядування потрібно займати чітку громадянську позицію та домагатися якісних і змістовних законів усіма передбаченими засобами». Зокрема, аналітик акцентує на таких заходах як висвітлення «взаємодії з комітетами ВРУ не лише на національному, але й регіональному рівні через представництва в областях, що дозволить привертати увагу громадськості до законотворення...; ширше використовувати електронні петиції до парламенту та президента» (Врублевський, 2023).

Аналіз практичного досвіду функціонування місцевого самоврядування в Україні доводить його життєздатність в умовах війни. Про це свідчить те, що більшість органів місцевого самоврядування не тільки зберегли свою функціональність і керованість, але й організували ефективне управління на місцевому рівні у співпраці з державною владою. Через декілька місяців після початку повномасштабної війни більшість громад відновили показники соціально-економічного розвитку, що забезпечувало стійкість тилу, розміщення внутрішньо переміщених осіб та релокацію підприємств. Яскравим прикладом може слугувати Дніпропетровська область, де, не дивлячись на усі складнощі воєнного часу, соціально-економічна діяльність почала швидко відновлюватися. Зокрема, за перший квартал 2022 р., навіть за умов воєнних дій та значної міграції населення, місцеві бюджети територіальних громад Дніпропетровської області отримали 9915 млн грн податкових надходжень, що на 1163 млн грн (на 13,4 %) більше проти відповідного періоду минулого року (*Місцеве самоврядування, 2023, с.16*).

Важливим джерелом стійкості місцевого самоврядування є громадянська активність. За даними дослідження «Вплив воєнного стану на громадську участь в Україні», проведеного в червні 2022 р. в межах Проекту Ради Європи «Зміцнення громадської участі у демократичному процесі прийняття рішень в Україні», можна констатувати вагоме підвищення активності мешканців територіальних громад, частіш за все у волонтерському русі, у громадських радах. Ефективними формами участі громадян у прийнятті рішень органами місцевого самоврядування опитаними визначено також: публічні консультації, петиції, звернення, слухання, онлайн обговорення (*Дослідження Вплив, 2022*).

Рівень суспільно-політичної активності суттєво залежить від характеру комунікативної взаємодії в територіальних громадах. Воєнний стан змінив структуру та напрямки політичної комунікації в Україні. Ситуація у сфері інформування і громадсько-політичної участі значно змінилася після російського вторгнення 24 лютого 2022 р. Такі зміни були викликані військовими діями, новаціями у законодавстві та окремими суб'єктивними рішеннями на місцях. Постанова КМУ від 12.03.2022 р. №263 «Деякі питання забезпечення функціонування інформаційно-комунікаційних систем, електронних комунікаційних систем, публічних електронних реєстрів в умовах воєнного стану» (*Постанова КМУ, 2022*) рекомендувала органам місцевого самоврядування зупинити або обмежувати діяльність інформаційно-комунікаційних каналів і публічних електронних реєстрів з метою забезпечення даних від ворожих втручань. Виконання вимог безпеки потребувало дуже виваженої політики від органів місцевого самоврядування, щоб, з одного боку, забезпечити збереження необхідних даних, з іншого – не допустити невиправданого обмеження в інформуванні громадян.

В умовах постійно існуючої інформаційної агресії громадян закликають довіряти лише офіційним перевіреним джерелам. Це створює додаткову відповідальність за оперативність, достовірність і повноту інформування суспільства в умовах війни. Змінилася й інструментальна складова комунікації з громадянами, яка все частіше здійснюється в онлайн форматі. Результатами дослідження громадсько-політичної участі також відзначено, що комунікація між органами місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства в умовах війни була активізована переважно за рахунок оперативності інформування через використовувані в конкретній громаді соцмережі (Телеграм канали, Фейсбук групи, Інстаграм сторінки) та на сайтах (*Дослідження Вплив воєнного стану, 2022, с.19-20*). Наприклад, у Харківській області станом на початок 2023 р. працювали та регулярно оновлювалися 15 із 17-ти офіційних сайтів міських рад. Усі 56 громад регіону мають власні сайти, 11 громад підвищили рівень інформаційної відкритості місцевих програм та джерел їхнього фінансування (*Дослідження Самоврядування воєнного часу, 2023, с.32-33*).

Дослідження «Стан інформування і залучення жителів громад в умовах воєнного стану», проведене у межах шведсько-українського проекту PROSTO «Підтримка доступності послуг в Україні» спільно з Всеукраїнською асоціацією ОТГ, дозволило проаналізувати активність використання каналів інформування жителів ТГ (табл. 1).

Таблиця 1. Канали комунікації мешканців територіальних громад

	Канал комунікації	Активність використання (%)
1.	Офіційний сайт	96
2.	Офіційна сторінка у соцмережах	90
3.	Групи/чати у месенджерах	72
4.	Місцеві друковані ЗМІ	49
5.	Друковані інформаційні матеріали	46
6.	Неофіційні сторінки у соцмережах	25
7.	Місцеві онлайн ЗМІ	24
8.	Телебачення або радіо	23
9.	Спеціальні заходи для інформування громадян	10
10.	Спеціальні інформаційні бюлетені органів влади	10

**(Результати дослідження Стан інформування, 2022).*

Серед активних форм залучення громадян до прийняття важливих рішень було названо: громадські слухання, проведення круглих столів, конференцій, робочих груп, консультацій з громадськістю та загальних зборів. Рідше використовується електронна петиція, місцеві ініціативи, бюджет участі, опитування, громадські ради та експертизи (табл. 2).

Таблиця 2. Форми участі громадян у прийнятті рішень

	Форми участі громадян у прийнятті рішень	Активність використання (%)
1.	Громадські слухання	72
2.	Проведення конференцій, круглих столів	50
3.	Громадські консультації	48
4.	Загальні збори	46
5.	Електронні петиції	37
6.	Місцеві ініціативи	30
7.	Бюджет участі	28
8.	Різні форми опитування	27
9.	Консультативно-дорадчі органи/громадські ради	24
10.	Органи самоорганізації населення	19
11.	Конкурси проектів, соціальне замовлення	17
12.	Громадська експертиза	1

**(Результати дослідження Стан інформування, 2022).*

Війна руйнує не тільки людські та матеріальні ресурси, але й негативно впливає на діяльність демократичних інститутів у громадах. Особливо це виявляється у тих ТГ, де запроваджені військові адміністрації, спостерігається підсилення одноосібності в прийнятті рішень (*Дослідження Самоврядування воєнного часу*, 2023, с.115). Дослідженнями також було виявлено проблеми у застосуванні інструментів громадської участі, що ускладнюють взаємодію громадян та органів місцевого самоврядування. Зокрема опитані зазначали, що «через запровадження військового стану міська рада не функціонує повноцінно»; «виконавчим комітетом рішення ухвалюються в закритому режимі, лише через декілька днів після ухвалення інформацію про ухвалені рішення публікують»; «на сайті зникли списки депутатів місцевої ради, люди не можуть навіть подивитися хто їх депутат» (*Дослідження Вплив воєнного стану*, 2022, с. 19).

Для здійснення активної комунікації з жителями громади під час воєнного стану органам місцевого самоврядування необхідно застосовувати як традиційні канали інформування населення про прийняті рішення, доступні послуги, гуманітарну допомогу, так і нові оперативні засоби зв'язку (популярні серед мешканців громади телеграм-канали, чат-боти, соціальні мережі тощо). Досягнення інформаційної безпеки потребує розробки та активного запровадження системи верифікації профілів посадових осіб чи сторінок місцевої ради. У випадку призупинення використання того чи іншого інструменту зв'язку в громаді, необхідно здійснювати публічне обґрунтування причин. Позитивно зарекомендували себе інформування та співпраця з волонтерськими організаціями через створення та діяльність комунікаційних хабів, міських інформаційних порталів, проведення спільних інформаційних кампаній (*Результати дослідження Стан інформування*, 2022).

На основі аналізу даних емпіричних досліджень рівня стійкості місцевого самоврядування та територіальних громад можна зробити такі **висновки**:

1. Місцеве самоврядування в Україні довело свою життєздатність і функціональність у тяжких умовах війни. Подальша стабілізація й підсилення територіальних громад та їх органів управління потребують ефективної та прозорої системи стратегічної взаємодії держави, регіонів, територіальних громад.

2. Важливим елементом такої стратегічної взаємодії є оперативна комунікація органів місцевого самоврядування з мешканцями громади щодо прийняття та реалізації рішень, а також взаємодія із волонтерськими ініціативами, суб'єктами економічної діяльності, внутрішньо переміщеними особами, тощо. Довели свою ефективність електронні інструменти залучення громадян до вирішення проблем у територіальних громадах. Такими інструментами є електронні петиції, колективне онлайн-звернення громадян щодо важливих проблем та пропозицій їх вирішення; організовані в режимі онлайн круглі столи, конференції; робота консультативно-дорадчих органів.

3. Підсилилася тенденція до розширення використання соціальних мереж і месенджерів у якості джерел інформування громадян. Одночасно зросла кількість фейків та дезінформації, що актуалізує завдання розвитку медіаосвіти, підвищення рівня інформаційного захисту мешканців громад, створення якісного національного контенту та популяризації достовірних, офіційних каналів комунікації.

Перспективним напрямом подальших досліджень даної проблематики вважаємо ґрунтовний аналіз загроз та викликів стійкості місцевого самоврядування; визначення ефективних механізмів забезпечення системи стратегічної взаємодії держави, регіонів, територіальних громад в аспекті реалізації політики національної стійкості.

Використані джерела:

1. Врублевський О. (2023). Як взаємодія Верховної Ради з місцевим самоврядуванням в умовах воєнного стану впливає на якість законів. URL: https://lb.ua/news/2023/10/24/580798_yak_vzaiemodiya_verhovnoi_radi_z.html

2. Дослідження «Вплив воєнного стану на громадську участь в Україні». (2022). Проект Ради Європи. URL: <https://rm.coe.int/research-influence-of-martial-law-on-the-civil-participation-in-ukrain/1680a79d85>

3. Дослідження «Самоврядування воєнного часу: як працювали міські ради та військові адміністрації Харківщини у першому кварталі 2023 року». (2023). Аналітичний центр «Обсерваторія демократії». Харків. 119 с.
4. Місцеве самоврядування як чинник стійкості тилу (2023). Аналіт. доп. / [В. Г. Потапенко, В. О. Баранник, Н. В. Бахур та ін.] ; за ред. В. Г. Потапенка. Київ : НІСД. 54 с.
5. Назаров М.С. (2022). Національна стійкість України: від концептуальних засад до практичної реалізації. Політикус. Вип. 7. С. 64-69.
6. Постанова КМУ від 12.03.2022 року №263 «Деякі питання забезпечення функціонування інформаційно-комунікаційних систем, електронних комунікаційних систем, публічних електронних реєстрів в умовах воєнного стану». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/263-2022-%D0%BF#Text>
7. Резнікова О.О. (2022). Національна стійкість в умовах мінливого безпекового середовища : монографія. Київ : НІСД. 532 с.
8. Результати дослідження «Стан інформування і залучення жителів громад в умовах воєнного стану» (2022). Проект PROSTO. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/16040>
9. Стратегія забезпечення державної безпеки. Затверджена Указом Президента України від 16 лютого 2022 року № 56/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/562022-41377>
10. Goodwin R., Hamama-Raz Ya., Leshem E., Ben-Ezra M. (2023). National resilience in Ukraine following the 2022 Russian invasion. *International Journal of Disaster Risk Reduction*. Vol. 85. 2023. URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2212420922007063>
11. Kudlenko A. (2023). Roots of Ukrainian resilience and the agency of Ukrainian society before and after Russia's full-scale invasion. *Contemporary Security Policy*. Vol. 44. No. 4. 513–529. URL: <https://doi.org/10.1080/13523260.2023.2258620>

References:

1. Goodwin, R., Hamama-Raz, Ya., Leshem, E., Ben-Ezra, M. (2023). National resilience in Ukraine following the 2022 Russian invasion. *International Journal of Disaster Risk Reduction*. Vol. 85. 2023. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2212420922007063>
2. Doslidzhennia «Vplyv voiennoho stanu na hromadsku uchast v Ukraini». (2022). Proekt Rady Yevropy. <https://rm.coe.int/research-influence-of-martial-law-on-the-civil-participation-in-ukrain/1680a79d85>
3. Doslidzhennia «Samovriaduvannia voiennoho chasu: yak pratsiuvaly miski rady ta viiskovi administratsii Kharkivshchyny u pershomu kvartali 2023 roku». (2023). Analitychnyi tsentr «Observatoriia demokratii». Kharkiv. 119 s.
4. Kudlenko, A. (2023). Roots of Ukrainian resilience and the agency of Ukrainian society before and after Russia's full-scale invasion. *Contemporary Security Policy*. Vol. 44. No. 4. 513–529. <https://doi.org/10.1080/13523260.2023.2258620>
5. Mistseve samovriaduvannia yak chynnyk stiikosti tylu (2023). Analit. dop. / [V. H. Potapenko, V. O. Baranyk, N. V. Bakhur ta in.] ; za red. V. H. Potapenka. Kyiv : NISD. 54 s.
6. Nazarov, M.S. (2022). Natsionalna stiikist Ukrainy: vid kontseptualnykh zasad do praktychnoi realizatsii. *Politykus*. Vyp. 7. S. 64-69.
7. Reznikova, O. O. (2022). Natsionalna stiikist v umovakh minlyvoho bezpekovoho seredovyshecha : monohrafiia. Kyiv : NISD. 532 s.
8. Rezultaty doslidzhennia «Stan informuvannia i zaluchennia zhyteliv hromad v umovakh voiennoho stanu» (2022). Proiekt PROSTO. <https://decentralization.gov.ua/news/16040>
9. Postanova KМУ vid 12.03.2022 roku №263 «Deiaki pytannia zabezpechennia funktsionuvannia informatsiino-komunikatsiinykh system, elektronnykh komunikatsiinykh system, publichnykh elektronnykh reiestriv v umovakh voiennoho stanu». <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/263-2022-%D0%BF#Text>
10. Stratehiia zabezpechennia derzhavnoi bezpeky. Zatverdzhena Ukazom Prezydenta Ukrainy vid 16 liutoho 2022 roku № 56/2022. <https://www.president.gov.ua/documents/562022-41377>
11. Vrublevskiy, O. (2023). Yak vzaiemodiia Verkhovnoi Rady z mistsevym samovriaduvanniam v umovakh voiennoho stanu vplyvaie na yakist zakoniv. https://lb.ua/news/2023/10/24/580798_yak_vzaiemodiya_verhovnoi_radi_z.html

Olena Novakova,

doctor of political sciences, professor

Department of Political Sciences Mykhailo Drahomanov

Ukrainian State University

The Development of Local Government as a Factor of Resilience of Ukrainian Society in the Conditions of Russian Military Aggression

The concept of "national resilience" was analyzed and it was determined that it means the object's ability to adapt to internal and external challenges over a long period of time, while maintaining its own functionality and identity. It is emphasized that an important task of the national sustainability policy is to increase the level of resilience of local communities to current threats, identify potentially weak links, develop mechanisms and implement measures aimed at regions and territorial communities. The important role of local self-government as a component

of the policy of ensuring the national stability of Ukrainian society in the conditions of Russian military aggression is substantiated. The factors and conditions that directly affect the adaptive and functional abilities of local self-government bodies are analyzed. The importance of the system of relations and interaction between the legislative authority and local self-government is emphasized. It is noted that an important source of stability of local self-government is citizen participation and active political communication. Changes in the field of information and public-political participation of residents of territorial communities after the Russian invasion are analyzed. The effectiveness of electronic tools for engaging citizens in solving problems in territorial communities has been determined; strengthening the tendency to expand the use of social networks and messengers as sources of informing citizens. Problems were identified in the application of public participation and political communication tools.

It is proposed to develop the application of an effective and transparent system of strategic interaction of the state, regions and territorial communities. An important element of strategic interaction is operational communication of local self-government bodies with community residents regarding decision-making and implementation, as well as interaction with civil society organizations.

Keywords: *national resilience, local self-government, public and political participation, political communication, strategic interaction.*