

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 315

Стійкість територіальних громад як фактор зміцнення національної безпеки

RESILIENCE OF TERRITORIAL COMMUNITIES AS A FACTOR IN STRENGTHENING NATIONAL SECURITY

КУЛИК Андрій – аспірант кафедри публічного управління та права, Комуніальний заклад вищої освіти «Дніпровська академія неперервної освіти» Дніпропетровської обласної ради», вул. Володимира Антоновича, 70, м. Дніпро, 49006, Україна

KULYK Andrii – postgraduate student of the Public Administration and Law Department, Communal Institution of Higher Education «Dnipro Academy of Continuing Education» Dnipropetrovsk Regional Council, 70, st. Volodymyr Antonovych, Dnipro, 49006, Ukraine

ORCID <https://orcid.org/0000-0001-9691-5720>

Анотація. У статті розглянуто поняття стійкості територіальних громад як здатності місцевих спільнот забезпечувати безперервне функціонування своєї інфраструктури, громадських послуг і систем управління за умов зовнішніх та внутрішніх викликів. З'ясовано, що стійкість громади означає здатність швидко адаптуватися до змін, ефективно реагувати на надзвичайні ситуації, відновлюватися після криз та підтримувати належний рівень життєдіяльності, зберігаючи при цьому соціальну згуртованість, економічну стабільність і культурну самобутність. Виявлено, що за роки здійснення адміністративної реформи вітчизняні науковці проводячи дослідження в різних аспектах управління територіальними громадами, роблять акцент на спроможності територіальних громад, разом з тим дослідженню концепції «стійкості територіальних громад», особливо у контексті забезпечення національної безпеки приділено мало уваги. Встановлено, що з огляду на зростаючі ризики, пов'язані з глобальними викликами та внутрішніми труднощами, це питання вимагає глибшого і всебічного дослідження на міждисциплінарному рівні. У висновках дослідження зазначено, що стійкість територіальних громад є ключовим фактором національної безпеки, оскільки здатність місцевих органів влади ефективно діяти в умовах різних загроз безпосередньо впливає на загальну стабільність і безпеку країни. Наголошено, що громади з високим рівнем стійкості можуть не лише підтримувати соціально-економічну рівновагу, але й оперативно реагувати на надзвичайні ситуації, захищати критичну інфраструктуру та протидіяти внутрішнім і зовнішнім загрозам. Акцентовано увагу, що для зміцнення стійкості громад важливо надати більшу автономію місцевим органам влади, інвестувати в підвищення надійності критичної інфраструктури, активно залучати громадян до прийняття рішень навіть за умов соціальних чи економічних викликів. Це дозволить забезпечити стабільність на місцевому рівні та сприяти зміцненню національної безпеки в умовах сучасних глобальних загроз.

Ключові слова: стійкість, територіальні громади, національна безпека, управління, місцеве самоврядування

Summary. The article deals with the concept of territorial community sustainability as the ability of local communities to ensure the continuous functioning of their infrastructure, public services and management systems under conditions of external and internal challenges. It was found that community resilience means the ability to quickly adapt to changes, respond effectively to an emergency, recover from a crisis, and maintain an adequate standard of living, while maintaining social cohesion, economic stability, and cultural identity. It was revealed that during the years

of administrative reform, domestic scientists conduct research in various aspects of managing territorial communities, emphasize the favorability of territorial communities, along with the study of the concept of «sustainability of territorial communities», especially in the context of ensuring national security, little attention is paid. Given the growing risks associated with global challenges and internal difficulties, this issue has been found to require deeper and comprehensive research at an interdisciplinary level. In the conclusions of the studies, it was established that the stability of territorial communities is a key factor of national security, the ability of local authorities to act effectively in the face of various threats affects the overall stability and security of the country. It was emphasized that communities with a high level of resilience can not only maintain socio-economic balance, but also respond quickly to emergency situations, protect critical infrastructure, and counter internal and external threats. It was emphasized that in order to strengthen community resilience, it is important to provide autonomy to local authorities, invest in increasing the reliability of critical infrastructure, and actively involve citizens in decision-making even under conditions of social or economic challenges. This will ensure stability at the local level and contribute to the strengthening of national security in the face of modern global threats.

Key words: *sustainability, territorial communities, national security, governance, local self-government*

Вступ. Територіальні громади відіграють важливу роль у забезпеченні сталого розвитку країни, підтримуючи стабільність на місцевому рівні. Їх значущість особливо зростає в умовах сучасних соціально-економічних та безпекових викликів. Громади є першою лінією захисту від зовнішніх і внутрішніх загроз. Під час військових конфліктів, зокрема в Україні, вони демонструють високу здатність до самоорганізації та мобілізації ресурсів, що зміцнює обороноздатність держави. Залучення до волонтерства, розвитку територіальної оборони та участі у безпекових ініціативах є частиною національної стратегії безпеки. Крім того, громади сприяють розвитку малого і середнього бізнесу, залученню інвестицій та створенню робочих місць, що підвищує економічну стійкість регіонів; є центрами громадської активності, сприяючи згуртованості та демократичним процесам. Територіальні громади виконують не лише адміністративні функції, але й відіграють ключову роль у соціально-економічному розвитку та безпеці. Вони сприяють національній стабільності, швидко адаптуючись до змін, мобілізуючи ресурси та підтримуючи соціальну стійкість. Громади також захищають критичну інфраструктуру та співпрацюють з державою для посилення безпеки й реагування на локальні загрози.

Аналіз останніх досліджень. Становлення та подальший розвиток системи публічного управління на рівні територіальних громад є однією з важливих тем, що активно досліджується в рамках сучасної управлінської теорії та практики. Ці процеси включають не лише формування організаційної структури, але й вивчення спроможності громад до ефективного виконання своїх функцій, а також їх стійкості в умовах соціально-економічних, політичних та екологічних змін. Вивчення цих аспектів стає важливим для розуміння того, як органи місцевого самоврядування можуть адаптуватися до нових викликів, забезпечуючи стійке та сталий розвиток на місцевому рівні. Публікації Гринчишин І. М. [2], Бенювської Л. Я. [1], Євсюкової О. В. [3], Ольшанського О. В. [5], Павлюк А. П. [6] присвячені дослідженню спроможності територіальних громад і є однією з ключових тем вітчизняних науковців, які вивчають розвиток місцевого самоврядування та його здатність ефективно виконувати свої функції в умовах сучасних викликів. Так, Бенювська Л. Я. стверджувала, що «створені в Україні об'єднані територіальні громади законодавчо наділені правами, що дозволяють їм, з одного боку, підвищити фінансову спроможність, а з іншого – відповідальність за розвиток своїх територій» [1], Гринчишин І. М. узагальнила наукові підходи до трактування категорій

«територіальна громада» та «спроможність» і запропонувала серед концептуальних напрямів зміцнення спроможності громади використовувати підхід, орієнтований на розвиток громади, який полягає у визначенні сильних сторін для забезпечення її всебічного розвитку [2], Євсюкова О. В. зауважила, що проблематика розвитку цифрової спроможності територіальної громади, визначає її перспективи (переведення максимальної кількості публічних послуг в онлайн режим, покращення якості надання публічних послуг громадянам, підвищення їхньої довіри до місцевої влади; подолання цифрової нерівності розвитку громад тощо) [3], Ольшанський О. В. обґрунтував тезу, що «прийняттю рішення щодо об'єднання територіальних громад, безумовно, має передувати проведення комплексного оцінювання стану громад – потенційних учасників об'єднання за компонентами їхньої внутрішньої спроможності на підставі розрахунку сукупності демографічних, економічних, фінансових та інших показників, а також формування профілю спроможності майбутньої громади» [5], Павлюк А. П. зробила висновок, що базовою передумовою спроможності територіальної громади є наявність відповідного обсягу ресурсів (природних, економічних, фінансових, кадрових тощо), які за умови ефективного управління забезпечать стійке економічне зростання та підвищення добробуту мешканців територіальної громади [6]. Однак, незважаючи на значну кількість публікацій, що стосуються цього питання, варто відзначити, що дослідження концепції «стійкості територіальних громад» є ще вкрай обмеженим. Особливо це стосується теми стійкості громад у контексті забезпечення національної безпеки, що є надзвичайно важливим у сучасних умовах. Публікацій, що ґрунтуються на аналізі здатності місцевих громад витримувати різноманітні загрози – від економічних та соціальних до зовнішніх – не так багато, хоча така стійкість є критично важливою для гарантування стабільності та безпеки країни в цілому. Враховуючи зростаючі ризики, пов'язані з глобальними викликами та внутрішніми проблемами, це питання потребує більш глибокого і комплексного вивчення на міждисциплінарному рівні.

Мета статті. Визначити вплив стійкості територіальних громад на національну безпеку.

Виклад основного матеріалу. Однією із засад Стратегії національної безпеки України [9] є стійкість. Стійкість територіальних громад є метою, яка вимагає інтегрованого підходу до розвитку громади з урахуванням соціальних, економічних, екологічних та культурних аспектів для забезпечення довготривалого успіху та самозбереження. Відповідно до визначення стійкості зазначеної Стратегії, це «здатність суспільства та держави швидко адаптуватися до змін безпекового середовища й підтримувати стале функціонування, зокрема шляхом мінімізації зовнішніх і внутрішніх уразливостей». Поняття Resilience (англ.) дещо ширше за традиційний український переклад «стійкість» – це ще й «еластичність» і «пружність». Отже, стійкість системи можна розглядати не лише як усталений опір, але й як здатність системи адаптуватися до змін, при цьому зберігаючи основні параметри її функціонування та життєздатності. Стійкість територіальних громад будемо розглядати як здатність місцевих спільнот забезпечувати безперервне функціонування своєї інфраструктури, громадських послуг і систем управління за умов зовнішніх та внутрішніх викликів, зокрема соціально-економічних, екологічних, безпекових чи кризових ситуацій. Це поняття включає здатність громади швидко адаптуватися до змін, ефективно реагувати на надзвичайні події, відновлюватися після криз і підтримувати належний рівень життєдіяльності, зберігаючи при цьому соціальну згуртованість, економічну стабільність і культурну ідентичність.

Стійкість місцевого самоврядування була законодавчо встановлена Законом України від 12 травня 2022 року 2259-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» [7] з метою

досягнення автономії та оперативності ухвалення рішень, забезпечення функціонування територій. Цей закон сприяв посиленню стійкості місцевого самоврядування під час воєнного стану через низку ключових змін. По-перше, він розширив повноваження органів місцевого самоврядування, надавши їм більше автономії в ухваленні рішень і реалізації заходів, важливих для безперервного функціонування територій в умовах надзвичайних ситуацій, що дозволяє громадам швидше реагувати на критичні виклики та забезпечувати життєво необхідні послуги. По-друге, закон спрощує процедури прийняття рішень, скорочуючи бюрократичні перешкоди, що забезпечує оперативність у питаннях розподілу ресурсів, організації допомоги постраждалим, підтримки критичної інфраструктури та забезпечення правопорядку. Крім того, закон передбачає механізми для посилення координації з державними органами, що підвищує ефективність у реагуванні на загрози та оптимізує управлінські процеси. Такий підхід сприяє стабільності та стійкості держави в цілому, роблячи місцеві органи влади більш незалежними, гнучкими та готовими до дій в умовах воєнного стану. Вищезазначеним законом запроваджено конкретні зміни для підвищення автономії та оперативності ухвалення рішень на місцях:

- скорочення термінів погодження та затвердження рішень, що дозволяє оперативно вирішувати питання, пов'язані з безпекою громад;
- розширення повноважень місцевих органів у сферах, пов'язаних з управлінням комунальними ресурсами, забезпеченням громадського порядку та захистом критичної інфраструктури;
- спрощення механізмів зміни місцевих бюджетів, що дозволяє швидко спрямовувати фінанси на першочергові потреби;
- застосування гнучких механізмів управління кадровими ресурсами для забезпечення ефективної роботи органів самоврядування під час воєнного стану;
- встановлення спрощених механізмів координації між місцевими органами та центральною владою.

Ці зміни значно посилили здатність місцевого самоврядування швидко реагувати на виклики та підтримувати стабільне функціонування територій в умовах воєнного часу завдяки оперативності реагування; гнучкості у фінансових питаннях; зміцненні кадрового потенціалу; підвищенню безпеки; покращенні координації з державною владою.

Ключовими факторами, що впливають на стійкість територіальних громад, є наявність стійкої місцевої економіки, соціальна взаємодія, розвинена інфраструктура (якісні дороги, водопостачання, електроенергія, комунікації), інформаційна безпека та медіаграмотність, що допомагає протидіяти дезінформації, дозволяє уникнути паніки та маніпуляцій під час криз тощо. Ці фактори, працюючи разом, підвищують здатність громад адаптуватися до змін, ефективно реагувати на загрози та забезпечувати сталий розвиток у довгостроковій перспективі.

Стійкість проявляється в умовах впливу зовнішніх факторів, які мають негативний вплив на функціонування системи. Втрата рівноваги системи може бути непереможною, що свідчить про недостатність ресурсів у рівновазі, відновлювальних можливостей та пластичності. Внутрішня адаптація може дозволити системі повернутися до стану рівноваги, але з внесеними змінами. У кінцевому підсумку, система може бути заздалегідь підготовлена до впливу негативних зовнішніх факторів таким чином, щоб уникнути втрати рівноваги.

Стійкість територіальних громад є ключовим елементом національної безпеки. Взаємодія місцевого самоврядування з національною безпекою важлива для стабільності та ефективного управління. Місцеві органи влади забезпечують захист критичної інфраструктури (енергетика, водопостачання, транспорт, зв'язок), що є основою безпеки країни, а також швидко реагують

на надзвичайні ситуації та підтримують правопорядок через місцеву поліцію. Місцеве самоврядування координує евакуацію, тилове забезпечення та мобілізацію ресурсів під час воєнного стану. Взаємодія між місцевими органами та державними структурами зміцнює стабільність і безпеку країни.

В наш час основною загрозою для стійкості та безпеки країни взагалі, а також її регіонів і територіальних громад, є збройна агресія росії. Це вимагає зосередження уваги та зусиль з боку державних і місцевих органів влади, а також військових адміністрацій саме на вирішенні цього конкретного завдання. Зміна режиму функціонування органів регіональної та місцевої влади шляхом створення військових адміністрацій визначається як суттєвий чинник забезпечення життєдіяльності громад. Ці військові адміністрації мають за завдання забезпечення безпеки на території, при цьому органи місцевого самоврядування продовжують виконувати свої обов'язки, спрямовані на вирішення питань місцевого значення на територіях громад, враховуючи особливості функціонування в умовах воєнного стану.

В умовах воєнного стану було негайно застосовано нормативно-правову базу щодо функціонування територіальних громад. Це і Закон України «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 р. № 389-VIII [8]. Правова база дала підстави стійкому управлінню на регіональному та місцевому рівні. В аналітичній доповіді «Місцеве самоврядування як чинник стійкості тилу» [4], підготовленої Національним інститутом стратегічних досліджень, розглянуто передумови стійкості територіальних громад, які включають в себе українських традицій самоврядних міст, спосіб життя українців (власна ініціатива і підприємництво, воля, бажання боронити свої позиції), родинні зв'язки, релігійні громади, традиції прямої демократії, контроль громади за діяльністю обраної влади, спроможність громади. Досліджено стійкість громад. Визначено ключові аспекти управління на рівні громад в умовах воєнного часу.

В аналітичній доповіді представлено досвід роботи територіальних громад центрального регіону – Дніпропетровська область, південного регіону – м. Херсон та західного регіону – Львівська область. В умовах війни територіальні громади продемонстрували високу стійкість: ті, що опинились у тимчасовій окупації, зберігають потенціал спротиву і здатність відновитися після звільнення; а громади в тилу забезпечують соціально-економічну основу перемоги України.

Огляд міжнародного досвіду щодо стійкості громад демонструє різноманітні підходи до забезпечення стабільності та розвитку територіальних громад в умовах економічних, соціальних і безпекових викликів. Залежно від конкретних умов і викликів кожної країни, різні інструменти та стратегії забезпечують підвищення стійкості громад. Швейцарія має давні традиції місцевого самоврядування, інтегрованого в національну політику, з високою автономією громад у вирішенні місцевих питань, що дозволяє їм швидко реагувати на соціально-економічні виклики. Модель базується на федералізмі та прямій демократії, що підсилює соціальну згуртованість і стійкість громад. У Нідерландах акцент на екологічну стійкість громад з урахуванням змін клімату, включаючи сталість, зелені зони та енергоефективність. Японія розвинула стратегії реагування на природні катастрофи після землетрусів і цунамі, інтегруючи їх у всі рівні управління. Нова Зеландія фокусується на соціальній згуртованості в умовах різноманітних викликів. Великобританія підтримує місцеві економіки в малих громадах для протидії депопуляції та нестабільності. Скандинавські країни орієнтовані на соціальний добробут і активне залучення населення до прийняття рішень, що зміцнює довіру до влади. Отже, світовий досвід показує, що стійкість територіальних

громад залежить від багатьох факторів, зокрема від участі громадян у прийнятті рішень, розвитку інфраструктури, готовності до надзвичайних ситуацій та ефективних механізмів соціальної підтримки.

Стабільність, продемонстрована різними громадами, підтверджує правильність концепції децентралізації та необхідність її узагальнення у контексті післявоєнної відбудови. Органи місцевого самоврядування і надалі виконують свої функції, спрямовані на вирішення питань місцевого значення, з урахуванням специфіки функціонування в умовах воєнного стану.

Висновки. Стійкість територіальних громад є важливим елементом національної безпеки, оскільки від здатності місцевих органів управління ефективно функціонувати в умовах різноманітних загроз залежить загальна стабільність і безпека країни. Громади, які володіють високим рівнем стійкості, здатні не лише підтримувати соціально-економічну стабільність, але й оперативно реагувати на надзвичайні ситуації, забезпечувати захист критичної інфраструктури та реагувати на зовнішні та внутрішні загрози. Для підвищення стійкості громад необхідно: забезпечити більшу автономію місцевих органів влади, що дозволить оперативно приймати рішення та ефективно використовувати ресурси в кризових ситуаціях; інвестувати в критичну інфраструктуру задля її витривалості; залучати громадян до прийняття рішень на місцевому рівні навіть в умовах соціальних чи економічних потрясінь; впроваджувати цифрові платформи для управління громадами, системи моніторингу та швидкого реагування на надзвичайні ситуації, що підвищить рівень їх безпеки. Загалом, стійкість територіальних громад є невід'ємною складовою національної безпеки, і для її забезпечення необхідно впроваджувати комплексні заходи, орієнтуючись на інноваційні підходи, підвищення рівня самоврядування та мобільності органів влади. Це дозволить забезпечити стабільність на місцевому рівні та сприятиме зміцненню національної безпеки в умовах сучасних глобальних загроз.

Список використаних джерел

1. Бенюк Л. Я. Територіальна громада як суб'єкт регулювання розвитку територій : теоретичні аспекти. *Регіональна економіка*. 2018. № 1. С. 30–39.
2. Гринчишин І. М. Спроможні територіальні громади : теоретичний дискурс. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2018. Вип. 6 (134). С. 51–56.
3. Євсюкова О. В. Цифрова спроможність територіальних громад в Україні : проблеми та перспективи. *Державне управління : удосконалення та розвиток*. 2021. № 6. URL : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=2084> (дата звернення : 29.10.2024).
4. Місцеве самоврядування як чинник стійкості тилу : аналіт. доп. / за ред. В. Г. Потапенка. Київ : НІСД, 2023. 54 с.
5. Ольшанський О. В. Спроможність громад в аспекті теоретико-прикладної ідентифікації. *Теорія та практика державного управління*. 2016. Вип. 4(55). С. 162–168.
6. Павлюк А. П. Економічні аспекти формування спроможних територіальних громад в Україні. *Стратегічні пріоритети* : наук. аналіт. зб. 2016. № 1(38). С. 137–146.
7. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану : Закон України від 12 травня 2022 року № 2259-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text> (дата звернення : 29.10.2024).
8. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 травня 2015 р. № 389-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення : 29.10.2024).
9. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України № 392/2020. URL : <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037> (дата звернення : 29.10.2024).

References

1. Benovska, L. Ya. (2018). Terytorialna hromada yak subiekt rehuliuвання rozvytku terytorii : teoretychni aspekty [Territorial community as a subject of territorial development regulation : theoretical aspects]. *Rehionalna ekonomika*. 1. 30–39. [in Ukrainian].
2. Hrynychshyn, I. M. (2018). Spromozhni terytorialni hromady : teoretychnyi dyskurs [Prosperous territorial communities : theoretical discourse]. *Sotsialno-ekonomichni problemy suchasnoho periodu Ukrainy*. 6 (134). 51–56. [in Ukrainian].
3. Yevsiukova, O. V. (2021). Tsyfrova spromozhnist terytorialnykh hromad v Ukraini : problemy ta perspektyvy [Digital capacity of territorial communities in Ukraine : problems and prospects]. *Derzhavne upravlinnia : udoskonalennia ta rozvytok*. 6. URL : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=2084> (accessed : 29.10.2024). [in Ukrainian].
4. Mistseve samovriaduvannya yak chynnyk stiikosti tylu (2023) [Local self-government as a factor in the stability of the rear] : analit. dop. / za red. V. H. Potapenka. Kyiv : NISD. [in Ukrainian].
5. Olshanskyi, O. V. (2016). Spromozhnist hromad v aspekti teoretyko-prykladnoi identyfikatsii [The ability of communities in the aspect of theoretical and applied identification]. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia*. 4(55), 162–168. [in Ukrainian].
6. Pavliuk, A. P. (2016). Ekonomichni aspekty formuvannya spromozhnykh terytorialnykh hromad v Ukraini [Economic aspects of the formation of capable territorial communities in Ukraine]. *Stratehichni priorytety : nauk. analit. zb.* 1(38), 137–146. [in Ukrainian].
7. On amendments to some laws of Ukraine regarding the functioning of the civil service and local self-government during the period of martial law (2022). Law of Ukraine. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text> (accessed : 29.10.2024). [in Ukrainian].
8. On the legal regime of martial law (2015). Law of Ukraine. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (accessed : 29.10.2024). [in Ukrainian].
9. On the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine Decree of the President of Ukraine dated September 14, 2020 «On the National Security Strategy of Ukraine» (2020). URL : <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037> (accessed: 29.10.2024). [in Ukrainian].