

Назаров Микола Сергійович
Лимонько Анастасія Олександрівна

Огляд державної політики України щодо забезпечення стійкості на рівні регіонів та територіальних громад¹

УДК 321.022
DOI <https://doi.org/10.24195/2414-9616.2024-4.11>

Назаров Микола Сергійович
доцент кафедри психології, політології та соціокультурних технологій
Сумського державного університету
вул. Харківська, 116, Суми, Україна
ORCID: 0000-0002-4504-7908

Лимонько Анастасія Олександрівна
студентка IV курсу
Сумського державного університету
вул. Харківська, 116, Суми, Україна
ORCID: 0009-0006-2663-1937

Під час війни Україна проявила безпрецедентну стійкість, реагуючи як на саму агресію, так і на її наслідки для цивільного населення. Органи місцевого самоврядування виявили здатність до адаптації, стикаючись із різними викликами, такими як переміщення мільйонів українців усередині країни, забезпечення безперебійної роботи служб в умовах відключень електроенергії та постійних ракетних обстрілів. У цьому дослідженні ми розглядаємо стійкість громад, зокрема органів місцевої влади, як їх здатність адаптуватися до криз і протистояти зовнішнім викликам.

На стійкість громад впливають кілька факторів, включаючи безпековий контекст, а також наявність економічних, людських і матеріальних ресурсів. Однак у даному дослідженні ми зосередилися на процесах прийняття управлінських рішень на місцях та реагування на кризи, включаючи планування, комунікацію та координацію. На відміну від ресурсів і безпекового контексту, органи місцевого самоврядування можуть швидко змінювати свої управлінські практики, спираючись на досвід інших громад, специфіку свого контексту та доступні ресурси. Саме тому для підвищення стійкості українських громад важливо обмінюватися успіхами та проблемами.

Обмін досвідом та практиками між громадами дозволяє не лише запозичувати найкращі рішення, а й адаптувати їх до специфічних умов, з якими стикається кожна з них. Це сприяє формуванню мережі підтримки, де органи місцевого самоврядування можуть взаємодіяти, обговорювати проблеми та шукати спільні рішення. Крім того, важливо забезпечити активну комунікацію між громадами, державними установами та громадським сектором, щоб зібрати та систематизувати інформацію про наявні ресурси, потреби та виклики. Така співпраця може сприяти розробці комплексних стратегій, що включають не лише короткострокові заходи, а й довгострокове планування розвитку громади.

Ключові слова: стійкість, повномасштабна війна, органи місцевого самоврядування, довгострокове планування, громадська участь.

Вступ. В умовах повномасштабної війни, що триває в Україні, органи місцевого самоврядування виявили надзвичайну стійкість, здатність адаптуватися до нових викликів та реагувати на кризові ситуації, а саме: переміщенням громадян, безперервними ракетними обстрілами, відключеннями електроенергії та необхідністю підтримки інфраструктури. Це поставило під загрозу не лише безпеку, а й життєздатність місцевих громад.

Стійкість у даному контексті визначається як здатність громад та їхніх органів влади ефективно реагувати на зовнішні шоки та кризові явища. Важливими факторами, що впливають на цю стійкість, є не лише наявність економічних і матеріальних ресурсів, а й процеси прийняття рішень на місцях. Цей звіт зосереджується на управлінських практиках, комунікації та координації, які є ключовими елементами у забезпеченні стійкості громад.

В умовах війни українські громади демонструють значну стійкість і здатність до адаптації, незважаючи на численні виклики. Це підкреслює важливість стратегічного підходу до управління, готовності до змін та активного залучення населення, що врешті-решт сприяє зміцненню місцевих громад і їхньої спроможності до подолання криз.

Метою цього дослідження є огляд державної політики України щодо забезпечення стійкості на рівні регіонів та територіальних громад.

Результати. Стійкість визначається як здатність суспільства та держави швидко адаптуватися до змін у безпековому середовищі, забезпечуючи стабільне функціонування за рахунок мінімізації внутрішніх і зовнішніх вразливостей. Національна стійкість – це можливість держави й суспільства ефективно протистояти загрозам будь-якого походження, адаптуватися до змін, підтримувати стабільність і швидко відновлюватися до бажаного стану після кризових ситуацій. Загрози національній безпеці можуть бути визначені як явища, тенденції та фактори, які ускладнюють або загрожують захищеності державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного ладу та інших життєво важливих національних інтересів [1]. Таким чином, поняття стійкості відображає співвідношення між можливим рівнем загроз та здатністю держави і суспільства реагувати на ці загрози.

Національна безпека України включає в себе захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного ладу та інших

¹ Робота виконана в рамках наукового проекту «Корупція в умовах воєнного стану та післявоєнної відбудови: оптимальна модель протидії» (номер державної реєстрації 0124U000556)

національних інтересів від реальних і потенційних загроз. Безпека є інтегрованим станом системи, що забезпечується її стійкістю до різних загроз, а також внутрішніми властивостями системи, які сприяють забезпеченню необхідних якостей. Вищий рівень безпеки спостерігається тоді, коли стійкість досягає рівня невразливості.

Взаємозалежність між національною стійкістю та національною безпекою полягає в тому, що безпека є найвищим і найпотрібнішим станом системи. Стійкість не обов'язково передбачає досягнення стану безпеки; її мета полягає в відновленні нормального стану після впливу негативних факторів. Отже, забезпечення стійкості є необхідною, але недостатньою умовою для забезпечення безпеки. Для досягнення адекватного рівня безпеки, крім стійкості, потрібно також врахувати певні показники, такі як ефективність, диверсифікованість та автономність [2].

При цьому забезпечення безпеки часто не враховує динаміку змін системи та її елементів, фокусуючись лише на кінцевому результаті. Натомість стійкість розглядає (через механічні аналогії) динаміку втрати рівноваги та процесу її відновлення. Це дозволяє виявити вразливі місця системи та вжити заходів для підвищення безпеки через покращення її внутрішніх і зовнішніх характеристик.

Оцінка стійкості регіонів та територіальних громад (ТГ) має базуватися на аналізі національної стійкості до конкретних загроз. Відповідно до Стратегії національної безпеки 2020 року, критерії реагування можуть бути сформульовані з урахуванням таких актуальних загроз для регіонів і ТГ:

- Неefективність державних органів, що ускладнює розробку та реалізацію ефективної політики. Необхідно визначити критерії для оцінки ефективності та створити методологічну базу для таких оцінок.

- Низький рівень добробуту, який викликає зневіру та невпевненість у майбутньому, може призводити до насильства та сприяти виникненню радикальних настроїв. Це, в свою чергу, є основою для політичного насильства, сепаратизму, незаконних збройних формувань і тероризму. Рівень добробуту вимірюється державними статистичними органами; до початку широкомасштабної агресії він був досить прийнятним (згідно з міжнародними стандартами, бідність визначається рівнем менше 2 доларів на день).

- Непослідовність і незавершеність реформ разом з корупцією потребують визначення критеріїв стійкості до реформ та корупційних проявів.

- Недостатній захист прав власності, повільний розвиток ринкових відносин, велика роль державного сектору в економіці, а також низький рівень інвестицій – всі ці аспекти потребують визначення критеріїв для оцінки відповідних загроз і проведення практичних оцінок.

- Низький рівень конкуренції та домінування монополій у певних секторах (наприклад, в енергетиці) істотно знижують конкурентоспроможність країни. Оцінка цього рівня може бути проведена на основі визначених критеріїв, проте наразі оцінка конкурентоспроможності окремих регіонів і ТГ лише починається.

- Посилення загроз для критичної інфраструктури вимагає визначення критеріїв стійкості та реалізації певного комплексу заходів для суттєвого підвищення надійності критично важливих структур.

- Погіршення умов життєдіяльності – ці дані вимірюються державними статистичними органами для країни та регіонів, але не для ТГ. Тому поточним завданням є розробка критеріїв для оцінки та проведення розрахунків на основі статистичних даних.

- Демографічні загрози в країні вимагають визначення граничних критеріїв та проведення практичних оцінок стійкості.

- Посилення еміграції, особливо серед кваліфікованих спеціалістів та молоді – дослідження вже проводяться на рівні країни, але необхідні додаткові дослідження для регіонів і ТГ [3].

Для більшості ТГ ситуація залишається нерівноважною, хоча й стійкою, оскільки вони ще не досягли повної втрати функціональності. Водночас ця ситуація не є стабільною, що свідчить про недосконалість стану стабільної рівноваги. Забезпечення стійкості та безпеки як для держави в цілому, так і для окремих її регіонів та ТГ є важливими складовими захисту державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного ладу та національних інтересів України від реальних і потенційних загроз.

Стійкість регіонів та їхніх ТГ формується на основі ідентифікації реальних і потенційних загроз їхній безпеці. Для кількісної оцінки стійкості та безпеки необхідно розробити методологію, що включає визначення видів стійкості (до чого саме), критеріїв оцінки (які показники використовуються для визначення рівня стійкості) та критичних і граничних рівнів показників (до якого значення показника систему можна вважати стійкою).

Сьогодні основною загрозою стійкості та безпеки країни, її регіонів і територіальних громад залишається збройна агресія з боку РФ. Це вимагає концентрації зусиль державних і місцевих органів влади, а також військових адміністрацій на вирішенні цієї проблеми [4].

На рівні територіальних громад, регіонів і держави в цілому відсутній єдиний комплексний механізм для координації діяльності в рамках повного циклу забезпечення національної стійкості, який включає оцінку ризиків, виявлення вразливостей, підготовку, планування, реагування та посткризове відновлення. Існуючі формати міжвідомчої взаємо-

дії в основному зосереджені на підготовці та реагуванні уповноважених органів на конкретні загрози, такі як терористичні атаки, військові дії та надзвичайні ситуації.

Вертикальні зв'язки між центральними органами влади та регіонами мають переважно відомчу спрямованість. У результаті комплексний підхід до протидії загрозам будь-якого походження на всіх етапах не реалізується, і не враховуються можливі каскадні ефекти від реалізації цих загроз [5].

Згідно з концептуальними засадами розвитку національної стійкості, основні завдання забезпечення стійкості регіонів і територіальних громад повинні формуватися навколо таких цілей:

- Зміна мислення: відповідальність за забезпечення стійкості має лежати на всіх, а не лише на державі; стійкість регіонів і громад формується на місцевому рівні, а не в централізованому порядку.

- Модель ефективного управління: реалізація принципів широкої міжвідомчої взаємодії та взаємопідтримки, визначення зон спільної відповідальності, координація державної та регіональної політики, а також перерозподіл відповідальності на користь місцевих органів управління і лідерства на регіональному та місцевому рівнях.

- Згуртованість: об'єднання навколо питань безпеки та стійкості, що включає міжвідомчу діяльність і співпрацю з недержавним сектором і населенням, оскільки це стає спільною загальнодержавною метою.

- Спільні можливості: розвиток спроможностей регіонів і територіальних громад для забезпечення належної готовності та ефективного реагування на широкий спектр загроз і кризових явищ.

- Удосконалення планування: узгодження стратегій безпеки та програм з документами соціально-економічного розвитку, а також формування планів дій щодо запобігання загрозам, реагування та відновлення після криз.

- Формування культури безпеки: підтримка культури безпеки в суспільстві, що включає в себе також забезпечення ефективного громадського контролю за використанням ресурсів регіонів і громад [6].

Державна політика України щодо забезпечення стійкості на рівні регіонів та місцевих громад є важливим елементом управлінської стратегії країни, особливо в умовах сучасних викликів, зокрема військової агресії, економічних труднощів і змін клімату. Основними завданнями цієї політики є підвищення здатності регіонів і громад до ефективного реагування на кризові ситуації, розвиток їх економічного потенціалу, забезпечення соціальної стабільності та поліпшення якості життя населення.

Згідно з урядовими ініціативами, ключовим аспектом є децентралізація, яка дозволяє місцевим громадам отримувати більше повноважень

і ресурсів для вирішення своїх проблем. Цей процес сприяє створенню більш гнучких механізмів управління, які відповідають на специфічні потреби регіонів. Важливими складовими децентралізації є розвиток інфраструктури, покращення системи надання публічних послуг, а також залучення інвестицій у місцеві проєкти [7].

Також значну увагу приділяється підвищенню рівня громадської участі у прийнятті рішень, що дозволяє враховувати думки та потреби місцевих жителів. Для цього реалізуються програми з інформаційної відкритості, сприяння участі населення у місцевому самоврядуванні та розробки стратегій розвитку на основі місцевих ініціатив.

Крім того, важливим аспектом є співпраця з міжнародними організаціями та сусідніми державами для обміну досвідом, залучення інвестицій та впровадження найкращих практик у сфері стійкості. Програми, які фінансуються міжнародними партнерами, допомагають у розвитку стратегій, що сприяють адаптації до змін клімату, відновленню інфраструктури після військових дій та покращенню соціальних умов для населення.

Слід зазначити, що у контексті військової агресії РФ, яка триває з 2014 року, особливо важливою стає підтримка внутрішньо переміщених осіб (ВПО). Держава розробляє програми адаптації та інтеграції ВПО у нові громади, що включає забезпечення житлом, освітою, медичними послугами та соціальними гарантіями. Це дозволяє не лише допомогти людям, які втратили домівки, але й підвищити соціальну стабільність у приймаючих громадах.

Окрім того, важливим аспектом політики є розвиток економічної стійкості регіонів. Уряд реалізує ініціативи, спрямовані на підтримку малого та середнього бізнесу, створення нових робочих місць і розвиток підприємництва. Це включає надання кредитів, пільг, грантів, а також навчання підприємців основам ведення бізнесу та маркетингу. Таким чином, державна підтримка економіки на місцях сприяє зменшенню безробіття і покращенню фінансової ситуації в громадах [8].

Одним із ключових елементів стійкості є екологічна політика. Українська влада працює над поліпшенням екологічної ситуації, зокрема через реалізацію проєктів, спрямованих на зменшення забруднення повітря і води, а також на збереження природних ресурсів. Важливе місце у цій політиці займає енергетична незалежність, що включає впровадження відновлювальних джерел енергії та енергоефективних технологій у регіонах.

Не менш важливим є розвиток інфраструктури, зокрема транспортної, освітньої та медичної. Держава активно інвестує в модернізацію доріг, мостів, лікарень і шкіл, що позитивно впливає на якість життя населення і забезпечує доступ до необхідних послуг. Реалізація таких проєктів не лише під-

вищує рівень життя, а й створює нові робочі місця. Крім того, актуальним є питання забезпечення безпеки в регіонах. В умовах військової загрози важливо забезпечити захист місцевих громад через створення системи цивільного захисту, підготовку населення до надзвичайних ситуацій, а також забезпечення роботи правоохоронних органів.

Можна сказати, державна політика України щодо забезпечення стійкості на рівні регіонів та місцевих громад має багатогранний і інтегрований характер. Вона включає в себе соціальні, економічні, екологічні та безпекові аспекти, які разом формують стійкість громад до сучасних викликів. Впровадження цієї політики є важливим кроком до створення стабільного і процвітаючого суспільства, здатного ефективно реагувати на зміни та виклики [9].

Важливо також зазначити значення інформаційної безпеки та управління кризовими ситуаціями. В умовах гібридних загроз, які включають дезінформацію та пропаганду, формування адекватної інформаційної політики є пріоритетним завданням. Держава реалізує ініціативи, спрямовані на підвищення медіа-грамотності населення, що дозволяє громадянам критично оцінювати інформацію, отримувану з різних джерел. Це сприяє формуванню стійкості до маніпуляцій та дезінформації, які можуть дестабілізувати суспільство.

Окрему увагу держава приділяє розвитку системи соціальної підтримки. У контексті забезпечення стійкості важливо не лише матеріальне забезпечення населення, але й підтримка психологічного здоров'я. В Україні реалізуються програми психологічної підтримки для людей, які постраждали від військових дій, а також для тих, хто переживає труднощі в адаптації до нових умов життя. Психологічна допомога стає важливим елементом у формуванні стійкості населення [10].

У свою чергу, інтеграція технологій у процеси управління також є важливою складовою стійкості. Впровадження електронного урядування на рівні місцевих громад дозволяє спростити процедури надання послуг, зробити їх більш доступними та прозорими. Такі ініціативи сприяють підвищенню довіри населення до державних інститутів, що, в свою чергу, зміцнює соціальну стабільність.

Значним фактором у забезпеченні стійкості регіонів є співпраця між різними гілками влади, місцевими органами самоврядування та громадами. Уряд розробляє механізми для стимулювання партнерства між державними установами, бізнесом та громадським сектором. Це дозволяє об'єднати зусилля для досягнення спільних цілей і вирішення проблем, які постають перед місцевими громадами [11].

Також важливою складовою стратегії є розвиток молодіжної політики. Участь молоді у місцевих процесах управління, розвиток їхніх ініціатив та під-

тримка освітніх програм сприяють формуванню активного громадянського суспільства. Молодь, яка залучена до процесів прийняття рішень, стає важливим ресурсом для розвитку місцевих громад і забезпечення їх стійкості.

Висновки. Державна політика України щодо забезпечення стійкості на рівні регіонів та місцевих громад є комплексним підходом, що охоплює соціальні, економічні, екологічні та інформаційні аспекти. Реалізація цих стратегій і ініціатив не лише підвищує здатність регіонів та громад до адаптації і розвитку, але й формує основи для побудови стійкого суспільства, здатного протистояти сучасним викликам та забезпечувати якість життя своїх мешканців. Ключовими елементами успішної реалізації цієї політики є децентралізація, співпраця між усіма учасниками процесу, розвиток інфраструктури, підтримка соціальної стабільності та забезпечення інформаційної безпеки.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Горбулін В. П., Качинський А. Б. Стратегічне планування: вирішення проблем національної безпеки. Київ : НІСД, 2010. 288 с.
2. Горбулін В. П., Качинський А. Б. Засади національної безпеки України. Київ : Інтертехнологія, 2009. 272 с.
3. Домарєв В. В. Система ситуаційного управління: теорія, методологія, рекомендації. Київ : Знання України, 2017. 347 с.
4. Качинський А. Б. Індикатор могутності як інтегральний показник безпеки держави. Математичне моделювання в економіці. 2015. № 2. С. 75–91.
5. Корнієвський О. Національна безпека. Політична енциклопедія / редкол.: Ю. Левенець (голова), Ю. Шаповал (заст. голови). Київ : Парламентське видавництво, 2011. 808 с. С. 489–490.
6. Патицька Х.О. Формування фінансово-економічного потенціалу територіальних громад в умовах реалізації реформи місцевого самоврядування. Дисертація на здобуття наук. ступ. канд. екон. наук. Спец. 08.00.05 – розвиток продуктивних сил і регіональна економіка. НАН України, ДУ «Інститут регіональних досліджень ім. М.І. Долишнього НАН України», Львів, 2018. 254 с.
7. Тимечко І. Територіальна громада у транскордонному просторі: чинники, закономірності, пріоритети розвитку: [монографія]. Львів : ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України», 2019. 444 с.
8. Гринчишин І. М. Спроможні територіальні громади: теоретичний дискурс. Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. 2018. Вип. 6 (134). С. 51–56.
9. Беновська Л. Я. Територіальна громада як суб'єкт регулювання розвитку територій: теоретичні аспекти. Регіональна економіка. 2018. № 1. С. 30–39.
10. Павлюк А. П. Економічні аспекти формування спроможних територіальних громад в Україні. Стратегічні пріоритети: наук. аналіт. зб. 2016. № 1(38). С. 162–168.
11. Сембер С. В., Чубарь О. Г., Машіко К. С. Теоретичні підходи до визначення сутності фінансо-

вої спроможності та фінансових ресурсів територіальної громади. Регіональна економіка. 2015. № 3. С. 81–90.

REFERENCES:

1. Horbulin V. P., Kachynskiy A. B. Stratehichne planuvannya: vyrishennia problem natsionalnoi bezpeky. Kyiv : NISD, 2010. 288 s.
2. Horbulin V. P., Kachynskiy A. B. Zasady natsionalnoi bezpeky Ukrainy. Kyiv : Intertekhnolohiia, 2009. 272 s.
3. Domariiev V. V. Systema sytuatsiinoho upravlinnia: teoriia, metodolohiia, rekomendatsii. Kyiv : Znannia Ukrainy, 2017. 347 s.
4. Kachynskiy A. B. Indykator mohutnosti yak intehralnyi pokaznyk bezpeky derzhavy. Matematychni modeliuvannya v ekonomitsi. 2015. # 2. С. 75–91.
5. Korniiievskiy O. Natsionalna bezpeka. Politychna entsyklopediia / redkol.: Yu. Levenets (holova), Yu. Shapoval (zast. holovy). Kyiv : Parlamentske vydavnytstvo, 2011. 808 s. S. 489–490.
6. Patytska Kh.O. Formuvannya finansovo-ekonomichnogo potentsialu terytorialnykh hromad v umovakh realizatsii reformy mistsevoho samovriaduvannya. Dysertatsiia na zdobuttia nauk. stup. kand. ekon. nauk. Spets. 08.00.05 – rozvytok produktyvnykh syl i rehionalna ekonomika. NAN Ukrainy, DU «Instytut rehionalnykh doslidzhen im. M.I. Dolishnoho NAN Ukrainy», Lviv, 2018. 254 s.
7. Tymechno I. Terytorialna hromada u transkordonnomu prostori: chynnyky, zakonomirnosti, priorytety rozvytku: [monohrafiia]. Lviv : DU «Instytut rehionalnykh doslidzhen imeni M. I. Dolishnoho NAN Ukrainy», 2019. 444 s.
8. Hrynchysyn I. M. Spromozhni terytorialni hromady: teoretychnyi dyskurs. Sotsialno-ekonomichni problemy suchasnoho periodu Ukrainy. 2018. Vyp. 6 (134). S. 51–56.
9. Benovska L. Ya. Terytorialna hromada yak subiekt rehuliuвання rozvytku terytorii: teoretychni aspekty. Rehionalna ekonomika. 2018. # 1. S. 30–39.
10. Pavliuk A. P. Ekonomichni aspekty formuvannya spromozhnykh terytorialnykh hromad v Ukraini. Stratehichni priorytety: nauk. analit. zb. 2016. # 1(38). С. 162–168.
11. Sember S. V., Chubar O. H., Mashiko K. S. Teoretychni pidkhody do vyznachennia sutnosti finansovoi spromozhnosti ta finansovykh resursiv terytorialnoi hromady. Rehionalna ekonomika. 2015. # 3. S. 81–90.

Overview of the state policy of Ukraine on ensuring resilience at the level of regions and territorial communities

Nazarov Mykola Serhiovych

Associate Professor at the Department of Psychology, Political Science and Sociocultural Technologies Sumy State University
Kharkivska str., 116, Sumy, Ukraine
ORCID: 0000-0002-4504-7908

Limonko Anastasia Oleksandrivna

4th year Student
Sumy State University
Kharkivska str., 116, Sumy, Ukraine
ORCID: 0009-0006-2663-1937

During the war, Ukraine showed unprecedented resilience, responding both to the aggression itself and to its consequences for the civilian population. Local self-government bodies have demonstrated their ability to adapt when faced with various challenges, such as the displacement of millions of Ukrainians within the country, ensuring the uninterrupted operation of services in conditions of power outages and constant rocket attacks. In this study, we consider the resilience of communities, particularly local governments, as their ability to adapt to crises and withstand external shocks.

The resilience of communities and local governments is influenced by several factors, including the security context, as well as the availability of economic, human and material resources. However, in this report we have focused on the processes of on-the-ground management decision-making and crisis response, including planning, communication and coordination. Unlike resources and a security context, local governments can quickly change their management practices based on the experience of other communities, the specifics of their context, and available resources. That is why we sincerely believe that it is important to share successes and problems in order to increase the stability of Ukrainian communities.

The exchange of experiences and practices between communities allows not only to borrow the best solutions, but also to adapt them to the specific conditions faced by each of them. This contributes to the formation of a support network where local governments can interact, discuss problems and seek joint solutions. In addition, it is important to ensure active communication between communities, government agencies and the public sector to collect and systematize information about available resources, needs and challenges. Such cooperation can contribute to the development of comprehensive strategies that include not only short-term measures, but also long-term community development planning.

Key words: resilience, full-scale war, local self-government bodies, long-term planning, public participation.