



Ірина ГРИЩЕНКО, Людмила ГОРБАТА

ТЕРИТОРІАЛЬНІ ГРОМАДИ: МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТІЙКОСТІ



ФІНАНСОВА СТІЙКІСТЬ

ЕКОНОМІЧНА СТІЙКІСТЬ

ІНСТИТУЦІЙНА СТІЙКІСТЬ

КАДРОВО-МОТИВАЦІЙНА СТІЙКІСТЬ

СОЦІАЛЬНА СТІЙКІСТЬ

СУСПІЛЬНА СТІЙКІСТЬ



Ірина ГРИЩЕНКО, Людмила ГОРБАТА

**ТЕРИТОРІАЛЬНІ ГРОМАДИ:
МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТІЙКОСТІ**

МОНОГРАФІЯ

Київ – 2024

УДК 352.07-026.5

Г82

Рецензенти:

Сивак Т. В., доктор наук з державного управління
(Верховна Рада України, м. Київ);

Петроє О. М., доктор наук з державного управління
(Інститут вищої освіти НАПН України, м. Київ);

Олійник В. В., доктор наук з державного управління
(Національний університет біоресурсів і природокористування
України, м. Київ).

Рекомендовано до опублікування вченою радою Національного університету біоресурсів і природокористування України (прот. №8 від 28 лютого 2024 р.)

Грищенко І.М., Горбата Л.П. Територіальні громади: механізми забезпечення стійкості : монографія. Київ : НУБіП України, 2024. 344 с.

ISBN 978-617-8368-16-6

Протистояння України проти російської агресії вимагає стійкості територіальних громад до загроз будь-якого походження та характеру (безпекових, економічних, технологічних, соціальних, екологічних тощо). Формування та реалізація ефективних механізмів забезпечення стійкості територіальних громад можливі лише за умови комплексного підходу, спрямованого на стале функціонування держави під час та після кризи й швидке відновлення до оптимального стану за визначених умов рівня рівноваги.

У монографії досліджені теоретичні та практичні аспекти механізмів забезпечення стійкості територіальних громад в умовах дії правового режиму воєнного стану та повоєнної відбудови.

Монографія підготовлена для експертів, науковців та практиків, здобувачів вищої освіти, фахівців у галузі публічного управління та адміністрування, представників громадських інституцій та окремих громадян, усіх, хто цікавиться проблемами забезпечення стійкості територіальних громад. Видання також може бути корисним під час розроблення нормативно-правових актів, що регулюватимуть управлінські процеси на рівні територіальних громад; ухвалення управлінських рішень щодо забезпечення стійкості та подальшого розвитку територіальних громад.

ISBN 978-617-8368-16-6

УДК 352.07-026.5

© І. Грищенко, Л. Горбата, 2024

© НУБіП України, 2024

© фото на обкладинці Олег Гриб



ГРИЩЕНКО ІРИНА МИКОЛАЇВНА

НАУКОВИЙ СТУПІНЬ:

доктор наук з державного управління

ДОСВІД РОБОТИ:

- 2015-донині – професор, доцент кафедри публічного управління, менеджменту інноваційної діяльності та дорадництва Національного університету біоресурсів і природокористування України;
- 2017 р. – начальник Центру досліджень державного управління та місцевого самоврядування, заступник директора Інституту експертно-аналітичних та наукових досліджень при НАДУ;
- 2013-2017 рр. – докторант Національної академії державного управління при Президентові України;
- 2011-2013 рр. – робота в Національному агентстві України з питань державної служби та в Міністерстві регіонального розвитку та житлово-комунального господарства України;
- 2008-2011 рр. – аспірант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентові України;
- 2006-2008 рр. – начальник відділу у справах сім'ї та молоді Броварської районної державної адміністрації;

ПРЕДСТАВНИЦЬКА ТА ЕКСПЕРТНА ДІЯЛЬНІСТЬ:

- з 1998 по 2018 рр. – депутат місцевих та районних рад; голова постійної депутатської комісії з питань комунальної власності Броварського району; голова постійної комісії з соціально-економічного розвитку Козелецького району;
- з березня 2021 по червень 2023 року член постійно діючої Робочої групи Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування з питань впровадження реформи децентралізації;
- з червня 2023 року дотепер – член Робочої групи Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування щодо визначення пріоритетів та заходів з питань комплексного відновлення територій (областей, територіальних громад), постраждалих внаслідок збройної агресії проти України, або в яких сконцентровані соціально-економічні, інфраструктурні, екологічні та інші кризові явища;
- з 2021 року донині – маю контракт з PSA.NAT з Регіональним бюро ФАО в Європі та Центральній Азії (напрямок: механізми забезпечення стійкості мешканців територіальних громад під час глобальних викликів та загроз).



ГОРБАТА ЛЮДМИЛА ПЕТРІВНА

НАУКОВИЙ СТУПІНЬ:
доктор філософії (PhD)

ДОСВІД РОБОТИ:

- 2023 – донині – доцент кафедри публічного управління, менеджменту інноваційної діяльності та дорадництва Національного університету біоресурсів і природокористування України;
- 2021-2023 – головний спеціаліст, заступник начальника відділу, начальник відділу взаємодії з органами місцевого самоврядування, моніторингу та позапланового контролю закладів освіти управління Державної служби якості освіти у Київській області;
- 2010-2021 – головний спеціаліст відділу організаційної роботи та з питань внутрішньої політики, завідувач сектором внутрішньої політики відділу організаційної роботи та внутрішньої політики, начальник відділу інформаційного забезпечення Виконавчого комітету Ірпінської міської ради;
- 2008-2010 – методист Науково-методичного центру відділу освіти Ірпінської міської ради.

ПРЕДСТАВНИЦЬКА ТА ЕКСПЕРТНА ДІЯЛЬНІСТЬ:

- серпень 2023 – координаторка тренінгів у межах проєкту «Розвиток структур обслуговування та навчання для психосоціальної підтримки на сході України», який ініційовано громадською організацією «Слова допомагають» у партнерстві з управлінням Державної служби якості освіти у Київській області за підтримки Німецького товариства міжнародного співробітництва (GIZ);
- 2022–2023 – координаторка проєкту «Безпечний простір: комплексна психосоціальна підтримка українських шкіл в умовах війни», що організований Державною службою якості освіти України спільно з Міністерством освіти і науки України та Громадською організацією «Асоціація фахівців з розв'язання конфліктів та соціальної і психологічної підтримки «Слова допомагають» за підтримки гуманітарної організації «Plan International»;
- травень – серпень 2021 – експертка з координації та кризових комунікацій в громадах у рамках проєкту «Сприяння посиленню життєстійкості громад в Україні» згідно з Угодою про співпрацю між Національним університетом «Києво-Могилянська академія» та Регіональним Центром профілактики насильства, травми та суїцидів;
- жовтень 2018 – червень 2019 – учасниця освітньої програми від ініціативи Дані міст – Мануфактура даних.

ЗМІСТ

ВВЕДЕННЯ	7
РОЗДІЛ I. ТЕРИТОРІАЛЬНІ ГРОМАДИ В УКРАЇНІ: ПОНЯТТЯ СТІЙКОСТІ..	17
1.1 Стійкість як категорія: поняття та сутність.....	17
1.2 Особливості стійкості на рівні територіальних громад.....	24
1.3 Стійкість територіальних громад та її взаємозв'язки з національною системою стійкості	35
1.4 Нормативно-правове регулювання забезпечення стійкості територіальних громад в Україні	46
Висновки до розділу 1.....	56
РОЗДІЛ II. СУТНІСТЬ МЕХАНІЗМІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТІЙКОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД.....	60
2.1 Механізми забезпечення стійкості територіальних громад	60
2.2 Типи територіальних громад: особливості, що характеризують стійкість.....	85
2.3 Організаційно-економічний механізм забезпечення стійкості територіальних громад.....	95
2.4 Кадрово-мотиваційний механізм забезпечення стійкості територіальних громад.....	106
Висновки до розділу 2.....	113
РОЗДІЛ III. РЕАЛІЗАЦІЯ ІНТЕГРОВАНОГО МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТІЙКОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД.....	118
3.1 Системний підхід реалізації інтегрованого механізму забезпечення стійкості територіальних громад.....	118
3.2 Критерії та індикатори оцінювання стійкості громад	131
3.3 Фактори впливу на реалізацію механізму забезпечення стійкості територіальних громад.....	146
3.4 Принципи та процеси забезпечення стійкості територіальних громад.....	153
Висновки до розділу 3.....	162

РОЗДІЛ IV. ПРАКТИКООРІЄНТОВАНІ ПІДХОДИ ДО ПЛАНУВАННЯ СТІЙКОСТІ ТА ВІДНОВЛЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД	167
4.1 Стратегічне планування розвитку територіальних громад як інструмент забезпечення їхньої стійкості.....	167
4.2 Самоорганізація і самоуправління територіальної громади як інструменти впровадження механізму забезпечення стійкості.....	179
4.3 Алгоритм оцінювання ризиків та можливостей територіальної громади у забезпеченні її стійкості.....	189
4.4 Взаємодія та партнерство різних інституцій для забезпечення стійкості територіальних громад.....	210
Висновки до розділу 4	219
РОЗДІЛ V. ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТІЙКОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД	223
5.1 Шляхи впровадження механізму забезпечення стійкості територіальних громад.....	223
5.2 Практичні рекомендації щодо забезпечення стійкості та підтримки післявоєнного відновлення територіальних громад	237
5.3 Інструменти забезпечення соціально-психологічних аспектів формування стійкості територіальних громад	241
5.4 Розвиток соціального капіталу як основи формування стійкості та відновлення територіальних громад в Україні	253
Висновки до розділу 5	260
ВИСНОВКИ	264
ГЛОСАРІЙ.....	278
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	288
ДОДАТКИ	320

ВВЕДЕННЯ

В умовах дії правового режиму воєнного стану в Україні трансформацій зазнали усі сфери публічного управління. Окрім того, останнім часом, суттєво посилився вплив чинників зміни клімату, набули поширення нові небезпечні хвороби, у людей кардинально змінилося ставлення до життя та забезпечення базових потреб, зросло антропогенне навантаження на навколишнє середовище, спостерігається швидке розгортання Четвертої промислової революції й активна дематеріалізація виробництва. Нові виклики пов'язані з глобальним безпековим середовищем характеризується високим рівнем турбулентності й непередбачуваності, руйнується міжнародна система стратегічної стабільності, насаджується «нова нормальність», загострюється конкуренція між державами, виникають нові конфлікти, урегулювати які стає все складніше.

Ефективною відповіддю на сучасні виклики може стати зміцнення стійкості територіальних громад. Формування й реалізація державної й місцевої політик відповідного спрямування дають змогу ефективно реагувати на загрози будь-якого походження та характеру, у т. ч. гібридного, адаптуватися до різких і непередбачуваних змін безпекового середовища, підтримувати стале функціонування держави, органів публічного управління, до, під час та після кризи й швидко відновлюватися до оптимального за визначених умов рівня рівноваги. А загалом – вистояти (іноді й вижити), зазнати якомога менше втрат у дуже складних (кризових) обставинах, яких не можна уникнути.

Такий результат досягається за рахунок забезпечення належного рівня готовності суспільства до реагування на широкий спектр загроз і небезпек, своєчасного виявлення уразливостей, які послаблюють безпековий потенціал, адаптивного управління, ефективного кризового

менеджменту та взаємодії на всіх рівнях, створення необхідних резервів та альтернативних стратегій, планування заходів і впровадження універсальних протоколів узгоджених дій, поширення необхідних знань і налагодження надійних комунікацій, раціонального використання ресурсів тощо. Усе, про що йдеться, визначає пріоритетні напрями та завдання з формування системи забезпечення стійкості територіальних громад, яку в Україні ще необхідно сформувати.

Нині перед територіальними громадами постала низка загроз як зовнішнього, так і внутрішнього походження. Значне занепокоєння спричиняють загрози гібридного типу, які особливо складно виявляти. Їх скоординоване й одночасне застосування в різних сферах дуже небезпечно для територіальної громади та її мешканців. Протидія цим загрозам потребує значних фінансових, технічних і людських ресурсів, обсяг яких є обмеженим у більшості територіальних громад, а надто тих, які були в окупації, чи досі перебувають під російською окупацією і є зоною активних бойових дій.

У сучасних умовах потенціал стійкості територіальної громади як складної системи потребує розвитку та адаптивного управління. Ці функції покликана виконувати система забезпечення національної стійкості з урахуванням особливостей регіональної та територіальної стійкості. Окремі її механізми застосовуються в Україні. Проте їх комплексна реалізація на основі системного підходу потребує певних змін удосконалення організаційного та правового забезпечення у сфері публічного управління, упорядкування взаємодії наявних і тих, що створюються, загальнодержавних систем (цивільного захисту, протидії тероризму, медичної допомоги, соціального захисту, кібербезпеки, правоохоронної, банківської та ін.), забезпечення належної співпраці й синергії сил безпеки та оборони, органів державної і місцевої влади, бізнесу і громадянського суспільства, налагодження ефективної

координації такої діяльності, упровадження принципів стійкості в різних сферах діяльності територіальних громад тощо.

Розбудова системи забезпечення стійкості територіальних громад уможливить здійснення адаптивного управління стійкістю держави та суспільства відповідно до визначених цільових орієнтирів і критеріїв. Визначальним при цьому є не створення нових державних органів та установ, а зміцнення стійкості тих, що вже функціонують, та формування надійних зв'язків між усіма суб'єктами забезпечення стійкості територіальних громад. Це потребує впровадження нової парадигми мислення, виходу за межі стереотипів, розвитку культури, консолідації суспільства, забезпечення спільної протидії загрозам широкого спектру, формування відповідальності й взаємодопомоги в суспільстві.

Вибір моделі забезпечення стійкості територіальних громад залежить від їх потреб, її участі в певних міжнародних організаціях, альянсах, а також від інших чинників. Досвід країн у цій сфері є досить різним. Немає універсальної моделі, яка однаково задовольняла б усіх, а механізми й практики, які продемонстрували достатню ефективність у певних країнах, можуть не відповідати умовам і потребам інших. Разом із тим, належне наукове обґрунтування вибору концептуальних засад, певних моделей і механізмів допоможе уникати помилок на етапі формування й реалізації нових складних проєктів, для України це, зокрема, – створення системи забезпечення стійкості територіальних громад.

Дослідження стійкості територіальних громад має міждисциплінарний характер і потребує розуміння теоретичних основ за певними науковими напрямками.

Так, надзвичайно важливе значення для розуміння концепту стійкості в галузі суспільних досліджень, а також формування системних механізмів забезпечення національної стійкості, мають дослідження у

сфері загальної теорії систем (англ. systems theory), у т. ч. складних систем (англ. complex systems), представлені передусім працями Р. Акоффа, Л. фон Берталанфі, Дж. ван Гіга, Е. Винограя, В. Ешбі, Т. Парсонса, О. Резнікової, Е. Лібанової, В. Скотта, І. Стенгерса та ін.

Аспекти розвитку міждисциплінарного концепту стійкості та нового підходу до наукових досліджень стійкості (англ. resilience thinking) у своїх працях висвітлювали науковці: Т. Абель, В. Аджер, К. Барретт, Ф. Беркес, М. Біггс, Е. Бойд, К. Браун, Ф. Бренд, В. Брок, В. Галас, К. Джакс, Й. Еббессон, К. Екерберг, А. Дьюїт, С. Карпентер, Дж. Колдінг, М. Констас, Т. Крейн, Ч. Куртін, К. Лайон, К. Магіс, М. Мітчел, Д. Нельсон, Е. ван Нес, А. Норстрьом, О. Олссон, Дж. Паркер, С. Поласкі, С. Робінсон, Й. Рокстрьом, Х. Росс, Дж. Степп, Х. Уздемір, Т. Хаджес, Й. Ходіклі, К. Холлінг, К. Фольке, М. Шлютер та ін. Поступово поняття стійкості стало невід'ємною складовою частиною досліджень сталого розвитку (англ. sustainability science).

На питаннях різноманіття й трансформації поняття «стійкість» зосереджували увагу чимало дослідників, серед яких Дж. М. Андеріс, К. Вічі, В. Волфорд, М. Волш-Ділей, М. Купер, П. Мартін-Брін, Ф. Норріс, Б. Пфефербаум, С. Стівенс, Дж. Уолкер та ін. Також відповідні дослідження проводили окремі наукові та громадські установи, з-поміж них слід виокремити Інститут суспільної і регіональної стійкості (CARRI).

Протягом останніх років загальна кількість прикладних досліджень з різних сфер і напрямів забезпечення стійкості значно збільшилась. У них, зокрема, висвітлюються досвід різних держав у розбудові стійкості, у т. ч. особливості застосування певних механізмів її забезпечення в різних сферах діяльності (економічній, енергетичній, фінансовій тощо), взаємодії різних суб'єктів суспільних відносин та ін. У цьому контексті важливі дослідження проводили зарубіжні науковці Х. Боле, І. Вайсмель-Манор, Дж. Вудс, Р. Донно, Б. Етзолд, Д. Канетті,

М. Кік, Р. Клейн, Н. Коен, Р. Ніколлс, Дж. Поллак, К. Рапапорт, Ф. Томалла, Л. Франкар. Серед вітчизняних учених інтерес становлять наукові праці А. Бойко, Д. Дубова, В. Копчака, М. Самуся, О. Покальчука, О. Резнікової, О. Суходолі та ін.

Загалом, за даними М. Кавелті, М. Кауфманн, К. Крістенсен [194], кількість публікацій на тему стійкості, зареєстрованих міжнародною базою даних Web of Science, значно зросла: приблизно з 500 – у 2003 р. до 3000 – у 2013 р. За підрахунками С. Нагхшбанді, Л. Варги [124], у 2019 р. кількість таких публікацій, відібраних лише за певними критеріями пошуку, становила вже майже 350 тис. Нині пошукова система Google видає понад 483 млн результатів, відібраних за словосполученням «national resilience», та близько 6 млн результатів – за словосполученням «національна стійкість». Проте дещо менша кількість джерел відображає сутність поняття «стійкість територіальних громад» – 74 тис результатів.

Проблематика формування та функціонування системи забезпечення стійкості територіальних громад представлена в науковій літературі лише фрагментарно. Недостатньо досліджені питання щодо логіки вибору моделі забезпечення стійкості територіальних громад з урахуванням інтересів та особливостей їх розвитку, наповнення її відповідними системними механізмами з урахуванням циклічності ключових процесів та чинників впливу, а також щодо визначення ефективності функціонування універсальних і спеціальних механізмів забезпечення стійкості територіальних громад, особливостей формування відповідної місцевої політики тощо.

Зазначені вище аспекти потребують належного наукового опрацювання, а відповідні теоретичні знання – подальшого розвитку з огляду на їх високе практичне значення в сучасних умовах. Це дозволяє стверджувати про наукову та практичну доцільність постановки й

вирішення актуальної наукової проблеми – розроблення комплексного механізму забезпечення стійкості територіальних громад в умовах високого рівня турбулентності й невизначеності безпекового середовища, з урахуванням особливостей розвитку територіальних громад, реформи децентралізації.

Доцільно зазначити, що в Україні дослідження щодо стійкості територіальних громад розпочалися не так давно і наразі не мають системного характеру. У вітчизняному експертному середовищі відсутнє єдине розуміння ключових термінів, об'єктів, суб'єктів, напрямів, процесів, критеріїв, показників забезпечення стійкості територіальних громад, які мають міждисциплінарний характер. Незважаючи на низку завдань, визначених стратегічними та програмними документами органів місцевого самоврядування, відсутнє належне наукове обґрунтування формування концептуальних засад цього процесу, вибору певної моделі забезпечення стійкості територіальних громад, ключових завдань, які необхідно вирішити, тощо.

З огляду на викладене, а також з урахуванням актуальності питання забезпечення стійкості територіальних громад в сучасних умовах, розроблення науково обґрунтованих рекомендацій щодо створення в Україні системи забезпечення стійкості територіальних громад має надзвичайно важливе значення.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, що виникають в територіальних громадах.

Предмет дослідження – механізми забезпечення стійкості територіальних громад.

Метою дослідження є узагальнення теоретичних напрацювань та визначення науково обґрунтованих концептуальних засад і оптимальних шляхів забезпечення стійкості територіальних громад в Україні в умовах глобальних криз та загроз.

Реалізація зазначеної мети передбачала розв'язання багатьох завдань, серед яких:

- визначити сутність дефініції «територіальна громада»;
- окреслити міждисциплінарний концепт стійкості, його характерні риси та прояви;
- виокремити базові закономірності системного підходу до аналізу системи національної стійкості та стійкості територіальних громад;
- обґрунтувати доцільність реалізації системного підходу до забезпечення стійкості територіальних громад;
- з'ясувати фактори забезпечення стійкості територіальної громади через врахування особливостей функціонування складних систем;
- дослідити «пастки стійкості», що негативно впливають на забезпечення стійкості територіальних громад;
- охарактеризувати особливості реалізації інтегрованого механізму забезпечення стійкості територіальних громад;
- виокремити переваги та ризики, які можуть постати перед територіальними громадами при впровадженні механізмів забезпечення стійкості та відновлення територіальних громад;
- узагальнити концептуальні засади формування та функціонування системи забезпечення стійкості територіальних громад, у т. ч. її взаємодії із системою забезпечення національної та регіональної стійкості;
- визначити й охарактеризувати основні принципи, критерії, процеси й механізми забезпечення стійкості територіальних громад, у тому числі через показники спроможності територіальних громад;
- проаналізувати особливості формування місцевої політики у сфері забезпечення стійкості територіальних громад;

– систематизувати та охарактеризувати основні механізми забезпечення стійкості територіальних громад, у т. ч. механізми комплексного оцінювання ризиків і спроможностей, ідентифікації загроз і виявлення уразливостей, адаптивного управління, організаційний механізм тощо;

– розробити практичні рекомендації щодо визначення концептуальних засад забезпечення стійкості територіальних громад в Україні, розбудови основних системних механізмів, формування відповідної місцевої політики, удосконалення законодавства тощо.

Методологія дослідження. Ця монографія підготовлена як результат виконання Технічного завдання за бюджетною програмою «Підтримка пріоритетних напрямів наукових досліджень і науково-технічних (експериментальних) розробок у закладах вищої освіти» (науковий напрям «Суспільні науки»). У рамках виконання науково-дослідної роботи проведені дослідження з розроблення науково-практичних рекомендацій щодо механізмів забезпечення стійкості та відновлення територіальних громад в Україні для формування системи належного життєзабезпечення населення.

Дослідження проводилося у два етапи. Спочатку, у межах теоретичного етапу, було здійснено огляд наукової літератури, аналітичних та інформаційних матеріалів за темою дослідження, проведено групування джерел за основними напрямками формування стійкості територіальних громад, розглянуто теорії систем та різні наукові підходи. Виявлено та досліджено принципи, покладені в основу забезпечення стійкості територіальних громад. На цьому етапі дослідження були застосовані такі методологічні підходи та наукові методи: системний підхід, структурно-функціональний, історичний, методи аналізу та синтезу, логічний тощо, що дозволило сформувати теоретичну основу дослідження, а саме: визначити концептуальні засади формування стійкості

територіальних громад, основні закономірності, логіку створення інтегрованого механізму забезпечення стійкості територіальних громад. Виявлені закономірності дали змогу уточнити основні поняття, встановити системні елементи та зв'язки, визначити та охарактеризувати критерії та рівні стійкості територіальних громад.

На наступному етапі дослідження було здійснено огляд і аналіз поширених практик забезпечення національної системи стійкості та стійкості територіальних громад. Для цього були проаналізовані аналітичні матеріали, рекомендації провідних міжнародних організацій, міжнародні стандарти у сфері забезпечення стійкості громад, організацій та держав. Проаналізовано та узагальнено досвід зарубіжних країн щодо забезпечення стійкості територіальних громад, створення відповідних систем і універсальних механізмів забезпечення стійкості. Досліджено механізми забезпечення економічної, фінансової, інституційної, кадрово-мотиваційної, соціальної, суспільної, організаційної стійкості територіальних громад.

За результатами проведеного дослідження виокремлено та класифіковано ключові проблеми у забезпеченні стійкості територіальних громад та розроблені рекомендації щодо їх вирішення.

Отже, поєднання теоретичних і загальнонаукових методів дослідження дозволило вирішити визначене наукове завдання та сформулювати науково-прикладні рекомендації щодо забезпечення стійкості територіальних громад.

За умовисновками проведення дослідження, було визначено структуру монографії. Вона складається з вступу (вступу), п'яти розділів, загальних висновків за результатами дослідження, глосарія, списку використаних джерел.

Апробація результатів дослідження відбувалася під час численних наукових і науково-практичних конференцій, семінарів, інших комуні-

кативних заходів, у т. ч. за міжнародної участі. Практична реалізація окремих результатів дослідження стала можливою завдяки роботі авторів монографії у складі різних робочих груп з розбудови національної системи стійкості, зокрема, у складі робочої групи Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування щодо визначення пріоритетів та заходів з питань комплексного відновлення територій (областей, територіальних громад), постраждалих внаслідок збройної агресії проти України, або в яких сконцентровані соціально-економічні, інфраструктурні, екологічні та інші кризові явища.

Простір для подальших досліджень. Незважаючи на велику кількість наукових робіт з дослідження проблематики забезпечення стійкості територіальних громад, усе ж залишається простір для подальших розвідок. Так, наукового і практичного вирішення потребують питання, що стосуються інтегрованого підходу до забезпечення сталого розвитку з урахуванням аспектів стійкості, удосконалення методології оцінювання ризиків і загроз, а також стійкості в окремих галузях, формування систем раннього попередження загроз та спеціальних механізмів забезпечення стійкості територіальних громад, визначення меж доцільної децентралізації, розвитку адаптивного управління та механізмів державно-приватного партнерства і міжнародного співробітництва за напрямками стійкості територіальних громад та ін.

РОЗДІЛ І.

ТЕРИТОРІАЛЬНІ ГРОМАДИ В УКРАЇНІ: ПОНЯТТЯ СТІЙКОСТІ

1.1. Стійкість як категорія: поняття та сутність

За останні роки стрімко зросло використання терміна «стійкість» у різних сферах і значеннях, тому важливо розкрити сутність відповідного міждисциплінарного концепту, визначити його характерні риси та прояви, а також з'ясувати його відмінність від інших феноменів. Зважаючи на ускладнення глобального безпекового середовища та невтішні прогнози щодо його розвитку у найближчі роки й десятиліття, наразі особливий інтерес представляє дослідження концепту стійкості у сфері забезпечення національної безпеки. Зокрема, важливе теоретичне і практичне значення має застосування системного підходу до формування національної стійкості, визначення основних принципів, критеріїв, процесів і механізмів її забезпечення.

Наукові дослідження питань стійкості (англ. *resilience*) тривають давно. Вони стосуються різних наукових галузей та об'єктів, у контексті яких надаються розбіжні визначення цього терміна, пропонуються принципово різні механізми забезпечення стійкості. Спочатку цей термін набув поширення в технічних дисциплінах як характеристика певних фізичних явищ і процесів (наприклад, здатність матеріалу чи механізму накопичувати енергію та витримувати значні навантаження без розривів і пошкоджень). Згодом його почали вживати у сферах психології (як одну з властивостей індивіда, що допомагає йому не змінювати поведінку під негативним впливом), екології (як здатність екосистем відновлюватися після катастроф) та суспільних відносин.

Поняття «стійкість» – багатогранне, використовується в різних сферах та має різні відтінки значення. Наприклад, багатьом добре відомі термінологічні словосполучення: «корозійна стійкість металу», «стійкість будівлі», «психологічна стійкість людини», «стійкість міської інфраструктури до природних катастроф», «стійкість суспільства до терористичної загрози», «стійкість комп'ютерної системи до хакерських атак» та ін. У кожному з них визначальним є поняття «стійкість», але воно асоціюється із зовсім різними процесами, на перший погляд не поєднаними між собою. Проте поглиблений аналіз дає змогу виявити спільні риси в усіх цих випадках.

На питаннях різноманіття значень і трансформації поняття «стійкість» зосереджували увагу багато дослідників, серед яких П. Мартін Брін і Дж. Андеріс [196], М. Волш-Ділей і В. Волфорд [226], Дж. Уолкер і М. Купер [224], Ф. Норріс, С. Стівенс, Б. Пфефербаум, К. Вічі та Р. Пфефербаум [199] та ін. У їхніх працях термін «стійкість» розглядається як безпосередній об'єкт дослідження, а не як сфера знань, що визначає певні рамки дослідження. Автори зазначають, що, попри високу популярність відповідних досліджень, у світі наразі не існує єдиного визначення поняття «стійкість».

Вивчаючи проблему визначення суспільної стійкості, дослідники Інституту суспільної і регіональної стійкості дійшли висновку, що серед наявного різноманіття визначень терміна «стійкість» складно обрати одне ідеальне. Кожне з них має специфічне значення, це дозволило зробити суттєві внески як у розвиток різних галузей знань, так і в міждисциплінарні дослідження стійкості. Експерти Інституту суспільної і регіональної стійкості стверджують: при визначенні цього поняття важливим є те, що воно має відображати спосіб його використання [139].

Слід зауважити, що лише семантичного аналізу терміна «стійкість», навіть проведеного з урахуванням сучасних технологій,

зокрема Big Data, недостатньо, щоб зрозуміти значення цього поняття для тієї чи іншої сфери, а тим більше, для формування системних заходів та публічної політики. З огляду на це принципово важливим є проведення комплексного дослідження та встановлення закономірностей і зв'язків, які пов'язують стійкість із певними характеристиками та процесами, а також іншими поняттями у визначеній сфері. Тобто необхідно визначити загальні характеристики концепту стійкості та його прояви у сфері, що досліджується.

Аналізуючи різні дослідницькі підходи до визначення поняття «стійкість», можна дійти висновку, що принципово важливе значення для його розуміння та подальшої концептуалізації мають такі характеристики:

- сфера досліджень;
- 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.

Виходячи з аналізу зазначених досліджень, а також тематичних глосаріїв з питань стійкості, розроблених низкою дослідницьких центрів, зокрема Стокгольмського центру стійкості [216], Альянсу стійкості [152], Міжнародного інституту з питань відновлення після катастроф (DRI) [140], а також праць інших авторів, можна зробити висновок про те, що в узагальненому вигляді поняття «стійкість» характеризує реакцію об'єкта на певні зовнішні подразники, його здатність адаптуватися до їх впливів без значної втрати функціональності.

Проведені дослідження виявили неоднозначність і специфічність концепту стійкості, який застосовується в різних сферах, а також суперечливість практик, які використовуються для його реалізації.

Учені П. Мартін-Брін і Дж. М. Андеріс переконані, що поширене вживання терміна «стійкість» не означає уніфікації концепту стійкості у сферах, де його застосовують, а різні дослідники використовують у відповідних працях неоднакові методи, методології та бази даних [196].

Інші науковці, як-то М. Волш-Ділей і В. Волфорд, стверджують, що наявні визначення поняття «стійкість», їх концептуалізація й практична імплементація не є об'єктивними та базуються на неоднакових припущеннях. Така термінологічна «розмитість» спричиняє занепокоєння, оскільки дозволяє трактувати й застосовувати концепт стійкості у достатньо неточний спосіб. Це ускладнює оцінювання його впливу на процеси розвитку. Водночас широкий простір досліджень дає можливість для переосмислення того, що дійсно має значення для розвитку як складного динамічного процесу. Автори стверджують, що дослідження концепту стійкості забезпечують можливість складного мислення й виходу за рамки домінуючих парадигм знань, а також відкривають нові простори для обговорення й продукування нових знань усередині й за межами традиційних дисциплінарних дискурсів [226].

Дж. Уолкер і М. Купер пов'язують поширення концепту стійкості у різних сферах із розвитком теорії систем і впровадженням інноваційних ідей як на теоретичному рівні, так і на практиці [224]. Погоджуючись із висновком зазначених авторів, слід зауважити, що значний імпульс у розвитку досліджень стійкості був наданий К. Холлінгом, який у 1973 р. запропонував нові концептуальні підходи у сфері екологічних досліджень, що базувалися на теорії складних систем. К. Холлінг уперше визначив поняття «екологічна стійкість» та принципи її формування.

Також цей учений з'ясував особливості управління на основі стійкості, які полягали в зміщенні акцентів із передбачення майбутніх подій як ключового завдання кризового менеджменту на розбудову системи, що здатна адаптуватися до таких подій, у яких би непередбачуваних формах вони не сталися [169; 170; 171].

Згодом ці концептуальні підходи були поширені на сфери суспільних та економічних відносин, а в 1990-х роках з ініціативи К. Холлінга був утворений Альянс стійкості (англ. Resilience Alliance), до якого ввійшли провідні науковці у сфері екології. Пізніше ця організація об'єдналась із Стокгольмським центром стійкості (англ. Stockholm Resilience Centre) і дослідження поширилися на сферу сталого розвитку, з одночасними спробами поєднати суспільні, економічні та біосферні питання.

Слід зауважити, що концепт стійкості в галузі суспільних досліджень базується на загальній теорії систем (англ. systems theory), у т. ч. закономірностях формування та функціонування складних систем (англ. complex systems). Спільні риси у формуванні стійкості різних за своєю природою складних систем були визначені К. Холлінгом через поняття внутрішнього «капіталу» системи, що «абсорбує» (поглинає) зовнішні впливи й уможливорює позитивні системні зміни, зберігаючи при цьому її структуру й основні функції [171]. Крім того, учений розмежував поняття «стійкість» та «стабільність», розуміючи під стабільністю системи її здатність повертатися до стану рівноваги після тимчасового порушення.

Поступово почали вимальовуватися контури міждисциплінарного концепту стійкості та нового підходу до наукових досліджень щодо стійкості (англ. resilience thinking). Розвитку цього напрямку досліджень сприяли Т. Абель, В. Аджер, К. Барретт, Ф. Беркес, М. Біггс, Е. Бойд, К. Браун, Ф. Бренд, В. Брок, В. Галас, К. Джакс, Й. Еббессон, К. Екерберг, А. Дьюїт, С. Карпентер, Дж. Колдінг, М. Констас, Т. Крейн, Ч. Куртін,

К. Лайон, К. Магіс, М. Мітчел, Д. Нельсон, Е. ван Нес, А. Норстрьом, О. Олссон, Дж. Паркер, С. Поласкі, С. Робінсон, Й. Рокстрьом, Х. Росс, Дж. Степп, Т. Хаджес, К. Фольке, М. Шлютер, М. Шун та ін. Поступово поняття стійкості стало невід'ємною складовою частиною досліджень сталого розвитку (англ. sustainability science).

З позиції К. Фольке, стійкість – це здатність системи поглинати порушення та реорганізовуватися під час змін, щоб зберегти ті самі функцію, структуру та зворотний зв'язок, а отже, ідентичність; іншими словами – це здатність вистояти під впливом змін, продовжувати розвиватися, навіть якщо середовище змінилося. Водночас учений зазначив, що напрям відповідних досліджень (англ. resilience thinking) спрямований на вивчення питань стійкості соціально-екологічних систем, їх витривалості, адаптивності, здатності до трансформацій. Як пише вчений, «це роздуми про те, ... як періоди поступових змін взаємодіють із різкими змінами, та здатність людей, спільнот, суспільств, культур адаптуватися або навіть ставати на нові шляхи розвитку в умовах динамічних змін, ... як орієнтуватися в подорожі стосовно різноманітних шляхів, а також порогів та переломних точок між ними» [150]. При цьому важливе значення мають цілеспрямовані людські дії, адже в рамках концепту стійкості адаптація має відношення до заходів, які підтримують розвиток системи на поточній траєкторії, тоді як трансформація полягає в перенесенні розвитку на інші нові шляхи або навіть у створенні таких шляхів. Саме це, на думку К. Фольке, пояснює динамічний і перспективний характер концепту.

Відповідно до визначення стійкості, яке пропонується в довіднику ООН, це поняття означає здатність системи, суспільства, громади, які зазнають небезпеки, вчасно та ефективно протистояти їй, поглинати, пристосовуватись та відновлюватись від її наслідків, у т. ч. через збереження та відновлення основних структур та функцій. Ключове

значення має здатність звільнитися від небезпеки або повернутися назад після неї. При цьому зазначається, що стійкість громади щодо потенційно небезпечних подій визначається ступенем, в якому громада має необхідні ресурси та здатна самоорганізуватися як до, так і під час кризи [221].

Пропонуючи альтернативний дослідницький підхід, Й. Ходіскі, Г. Узкан, Х. Уздемір стверджують, що стійкість здебільшого слід розглядати крізь призму спроможностей, а концепт стійкості є остаточно не визначеним [168].

Узагальнюючи дискурс щодо стійкості, С. Карпентер і В. Брок зазначають, що відповідні дослідження – це багатогранний і погано організований кластер концепцій, кожна з яких пов'язана з певним аспектом взаємодії процесів трансформації і стабільності, отже, вони не зводяться до однієї теорії або гіпотези. За висновком учених, стійкість – це сукупність ідей, які перевіряються за допомогою різних практик [132].

На основі аналізу різних дослідницьких підходів щодо змісту міждисциплінарного концепту стійкості можна дійти висновку, що він будується навколо здатності складних систем реагувати на негативні впливи у такий спосіб, який дозволяє їм не втратити свою функціональність і здатність до розвитку. Враховуючи те, що прояви стійкості в різних галузях можуть бути різними, для цілей цієї монографії необхідно проаналізувати особливості реалізації концепту стійкості у територіальних громадах.

1.2. Особливості стійкості на рівні територіальних громад

У дослідженні Інституту суспільної і регіональної стійкості, присвяченому аналізу термінів суспільної стійкості, визначені основні групи відмінностей щодо трактування концепту стійкості у сфері національної безпеки залежно від способів забезпечення стійкості, а саме:

- стійкість як певна здатність об'єкта (англ. ability) – статичний підхід або як процес досягнення визначеного результату (англ. process) – динамічний підхід;

- посилення стійкості через адаптацію об'єкта до дії зовнішніх подразників (англ. adaptation) або через запобігання чи унеможливлення їх впливу (англ. resistance);

- стійкість у контексті можливих змін (англ. trajectory): перший підхід пропонує вважати стійким об'єкт, який зміг вистояти під впливом зовнішніх подразників/небезпек (відповідно, якщо не зміг вистояти, то не був стійким), а другий – пропонує також вважати стійким об'єкт, який зміг відновити функціональність після кризи;

- стійкість у контексті передбачуваності загроз і небезпек (англ. predictability): перший підхід розглядає стійкість як здатність передбачати загрозу і завчасно готуватися до можливих негативних впливів, а другий – розглядає стійкість як здатність ефективно реагувати на загрози;

- тимчасовий або постійний характер стійкості (англ. temporal nature) як негайна реакція на кризу або динамічний процес підготовки, реагування на кризу та післякризове відновлення [139].

Стосовно стійкості складних систем, то, аналізуючи численні дослідження [120; 123; 135; 150; 151; 169; 170; 171], можна виокремити такі основні відмінності у визначенні сутності цього феномену, а саме через його здатність:

- поглинати негативні впливи та порушення цілісності для збереження або повернення до стану рівноваги;
- швидко відновлювати стан рівноваги після змін у середовищі, негативних впливів;
- ефективно протидіяти негативним впливам завдяки пристосуванню до їх дії, у т. ч. переходу до нового стану рівноваги.

Зазначені відмінності визначають різні підходи до забезпечення стійкості у сфері національної безпеки, формування відповідної державної політики та механізмів.

У сучасному світі стає дедалі більше викликів і загроз безпеці людини, суспільства та держави, які набувають складніших форм, а запобігти їм або здолати їх стає майже неможливим. Зазвичай протидія таким загрозам потребує комплексного підходу та спільних зусиль різних суб'єктів національної безпеки.

Упровадження концепту стійкості у сфері національної безпеки зумовлене необхідністю своєчасного й ефективного реагування на широкий спектр сучасних загроз і кризових ситуацій з метою недопущення розвитку деструктивних процесів у державі та суспільстві, спричинених, зокрема, їх уразливістю або унеможливленням виконання державою критично важливих функцій.

Особливо актуальною стає реалізація відповідного комплексу завдань у контексті протидії загрозам гібридного типу. Вони характеризуються скоординованим одночасним застосуванням широкого спектра традиційних і нетрадиційних методів та засобів боротьби у різних сферах, активного залучення недержавних суб'єктів управління. Ужиття комбінованих методів впливу спричиняє синергетичний ефект. Крім цього, гібридні загрози часто мають прихований характер або маскуються під інші процеси в рамках правового поля. Отже, такі дії часто складно ідентифікувати як загрози, особливо на початковому

етапі. Метою гібридної війни є не встановлення контролю над певною територією, а дестабілізація держави та суспільства, які стають об'єктами агресії, послаблення їх здатності забезпечувати національні інтереси та захищати національні цінності. Агресія російської федерації, яка розпочалась у 2014 р. окупацією значної території України і триває донині, здійснюється саме за такою технологією [98].

Відповідь на гібридні загрози, що переважно мають довготривалий характер і створюють ситуацію невизначеності, має також бути комплексною. У свою чергу, це потребує модернізації системи забезпечення національної безпеки. Проте одного лише нарощування спроможностей сил безпеки та оборони вочевидь недостатньо для того, щоб ішлося про зміцнення національної стійкості. У цьому контексті застосування концепту стійкості у сфері національної безпеки сприяє формуванню стратегії держави, що дає можливість долати загрози, кризи та інші небезпеки будь-якого походження, забезпечуючи прийнятні умови для функціонування держави та суспільства навіть в умовах кризи. Формування й реалізація державної політики у сфері національної безпеки та стійкості потребує розроблення й упровадження відповідних механізмів.

Як зазначають М. Кавелті, М. Кауфманн і К. Крістенсен, урахуовуючи міждисциплінарну сутність концепту стійкості, він покликаний запропонувати універсальні механізми забезпечення стабільності, живучості та безпеки, які б однаково задовольняли індивідів, суспільство, екосистеми й технічні системи [192].

Сфера досліджень щодо забезпечення національної стійкості для багатьох країн, у т. ч. України, є достатньо новою та перспективною. Зміцнення національної системи стійкості як ефективний вектор розвитку держави та суспільства в умовах невизначеності має відбуватися з урахуванням національних інтересів і перспектив розвитку. При цьому

реалізація на практиці принципів і механізмів стійкості в різних сферах потребує усвідомлення основних теоретичних закономірностей і концептуальних підходів у цій галузі, а також застосування відповідної методології. Інакше можна наразитися на невідповідність практичних результатів плановим завданням і задекларованим намірам.

Наразі можна спостерігати, що рекомендації у сфері забезпечення національної стійкості, які надають окремі вітчизняні й іноземні експерти-радники, іноді мають різноспрямований і фрагментарний характер. Це може бути зумовлено різним трактуванням поняття «національна стійкість» та відмінністю у концептуальних підходах до її формування, які пропонують представники науково-експертної спільноти. Доречно зауважити, що з огляду на специфіку різних дисциплін і сфер діяльності під час практичної реалізації концепту стійкості часто виникає певна термінологічна плутанина та підміна понять. Наприклад, як синоніми до поняття «стійкість» у безпековій сфері іноді використовують такі терміни: «могутність», «непохитність», «надійність», «живучість», «безпека», «стабільність», «незмінність» і навіть «застій» (як опірність щодо змін, англ. *resistance*). Перераховані терміни є близькими за значеннями, проте мають певні смислові нюанси та характеризують певні аспекти тих чи інших процесів або стану конкретного об'єкта.

Так, поняття «могутність держави» має відношення передусім до її ресурсного потенціалу в широкому сенсі (як сукупність наявних у держави матеріальних та духовних можливостей, що використовуються для досягнення її геополітичних цілей [51]). Поняття «живучість», за визначенням Дж. ван Гіга, характеризує здатність системи залишатися в безпечних межах збалансованого функціонування [91]. Цей термін використовується передусім для характеристики біологічних організмів, а також технічних систем (наприклад, енергетичних, транспортних).

Також для технічних систем як синонім до стійкості може застосовуватися термін «надійність». Для характеристики сбалансованості у сфері економіки, соціальних відносин та екології зазвичай уживають поняття «стабільність» і «сталий розвиток». На особливості застосування подібних термінів у сфері енергетичної безпеки звертає увагу О. Суходоля [109], а в економічній сфері – А. Бойко [4]. У медичній сфері поширене поняття «стійкість» у значенні «опірність» (англ. *resistance*) до ліків чи лікування у сенсі відсутності реакції організму або змін у стані здоров'я пацієнта. У безпековій сфері відповідне поняття (англ. *resistance*) може трактуватися як опір противнику, у т. ч. завдяки організації диверсій, підривної діяльності, партизанського руху тощо. Цей термін також відрізняється від поняття стійкості (англ. *resilience*), яке характеризує в основному динамічні процеси, пов'язані зі змінами.

Отже, зважаючи на розмаїття схарактеризованих вище дефініцій, можна наголошувати на необхідності актуалізації питання вироблення єдиної термінології у сфері забезпечення національної стійкості. Варто зазначити, що в науковому середовищі існують різні підходи до визначення терміна «національна стійкість». У більшості держав та міжнародних організацій, які останнім часом приділяють значну увагу питанням розбудови стійкості, для усунення плутанини й різночитань під час розроблення керівних документів, які їх регулюють, створені й використовуються відповідні глосарії. При цьому існують як тезауруси, у яких наводиться тлумачення та визначення всіх термінів і понять, що використовуються в цій сфері, так і спеціальні глосарії до окремих доповідей, статей, документів тощо. Серед довідкових джерел відповідного спрямування на увагу заслуговують:

– Глосарій стійкості Міжнародного інституту з питань відновлення після катастроф [140];

- Словник у сфері безпеки та стійкості Міжнародної організації зі стандартизації [182];
- Австралійський глосарій стійкості до надзвичайних ситуацій [122];
- Глосарій «Стійкість» уряду Великої Британії (як частина серії загальнодоступних ресурсів, які поширюють знання щодо стійкості) [152];
- Глосарії Міжурядової групи експертів ООН з питань зміни клімату [154] як складові частини доповідей Групи;
- Онлайн-глосарій термінів Управління Організації Об'єднаних Націй зі зменшення небезпеки надзвичайних ситуацій (UNDRR) [221], створений згідно з рекомендаціями доповіді Міжурядової робочої групи експертів по термінології, пов'язаної зі зниженням ризику надзвичайних ситуацій, затвердженої Генеральною Асамблеєю ООН 2 лютого 2017 р.;
- Глосарій гуманітарних термінів Управління ООН з координації гуманітарних справ (UN OCHA) [206];
- Словник базової термінології зі зменшення ризику надзвичайних ситуацій ЮНЕСКО (UNESCO) [219];
- Глосарій термінів Федерального агентства з надзвичайних ситуацій (FEMA) Міністерства внутрішньої безпеки США [146];
- Глосарій ключових термінів у сфері оцінювання та управління, заснованого на результатах, ОЕСР [155].

У 2017 р. Міжнародна організація зі стандартизації (англ. International Organization for Standardization, ISO) внесла до розділу «Безпека і стійкість» каталогу стандартів поняття «організаційна стійкість» як здатність організації до поглинання та адаптування до мінливого середовища [174].

За висновками організаторів дослідження, проведеного групою науковців з Ізраїлю та Канади, під час якого були опитані студенти

багатьох університетів Ізраїлю та США з метою визначення сприйняття респондентами поняття «національна стійкість», на розуміння ними сутності цього поняття впливали як індивідуальне відчуття основних загроз національній безпеці, так і низка національних особливостей і політико-психологічних аспектів (зокрема, довіра до національних інститутів, патріотизм, оптимізм, суспільна згуртованість, історичний досвід, культурні відмінності тощо) [131].

Загалом отримані за результатами опитування відмінності у визначенні поняття «національна стійкість» американцями та ізраїльтянами виявилися незначними: узагальнена американська версія була більш абстрактною, а ізраїльська – більш деталізованою. В узагальненому вигляді сутність цього поняття була визначена як здатність нації успішно протистояти загрозам (наприклад, тероризму, корупції, бідності та ін.), зберігаючи при цьому недоторканими суспільні цінності.

Погоджуючись в основному з висновками зазначених вище дослідників щодо змісту поняття «національна стійкість», варто зауважити, що воно акцентує увагу на таких дефініціях, як нація, загрози, суспільні цінності; дає змогу застосовувати комплексний підхід у частині протидії широкому спектру загроз, кризових ситуацій та інших небезпек; визначає окремі функціональні характеристики (зокрема, збереження суспільних цінностей). Утім, така характеристика національної стійкості, як «здатність успішно протистояти загрозам», є занадто узагальненою й не відображає всіх притаманних концепту національної стійкості рис. Передусім ідеться про адаптивність, яка дозволяє державі та суспільству пристосовуватися до постійного впливу загроз і швидких змін безпекового середовища, безперервно функціонувати під час криз та швидко відновлюватися після руйнівних

наслідків явищ/дій будь-якої природи до оптимального за визначених умов рівня рівноваги [92].

Зважаючи на основні положення концепту стійкості у сфері національної безпеки, можна стверджувати, що адаптивність держави і суспільства означає не пасивний акт виконання волі потужнішого суб'єкта відносин на шкоду національним інтересам, а цілеспрямований пошук нових форматів взаємодії та механізмів захисту національних цінностей і реалізації національних інтересів, які би могли продовжувати ефективно функціонувати в умовах, коли загрози й небезпеки мають довготривалий або невідворотний характер.

Аналізуючи різноманітні визначення поняття «стійкість» та беручи до уваги альтернативні концептуальні підходи, викладені в наведених вище наукових дослідженнях, можна визначити, які ключові риси притаманні поняттю «національна стійкість», відрізняють його за змістом від інших термінів та формують основу концепту національної стійкості.

Насамперед проблематика національної стійкості стосується забезпечення безпеки й розвитку держави та суспільства. Існування загроз національній безпеці, викликів і кризових ситуацій також є однією з визначальних характеристик концепту національної стійкості. У свою чергу, необхідність реагування на загрози та кризові ситуації потребує наявності відповідних суб'єктів, спроможностей і механізмів, здатних забезпечити пристосування до змін та ефективно подолання небезпечних явищ і криз у різних сферах. Також треба враховувати необхідність поєднання в межах відповідного концепту двох різноспрямованих процесів, якими є рух і незмінність. Це означає, що певні системні характеристики й процеси, що відбуваються в державі та суспільстві, мають зберегтися незмінними, а інші можуть досить помітно змінитися за умови збереження цілісності та функціональності

основних об'єктів. При цьому основними незмінними величинами можуть бути, зокрема, такі: необхідність збереження національних цінностей і захисту національних інтересів, забезпечення безперервності надання державою критично важливих функцій населенню й умов нормальної життєдіяльності суспільства та держави. Динамічність визначається необхідністю своєчасного й ефективного реагування на швидкі зміни безпекового середовища, нові виклики та загрози, здатністю адаптуватися до їх постійної або тривалої дії. Відповідно до цих установок можна визначити мету забезпечення національної стійкості.

Отже, зміст поняття «національна стійкість» можна охарактеризувати так: національна стійкість – це здатність держави та суспільства ефективно протистояти загрозам будь-якого походження та характеру, адаптуватись до змін безпекового середовища, підтримувати стає функціонування, у т. ч. під час криз, швидко відновлюватися після криз до оптимального за визначених умов рівня рівноваги [92].

Тобто йдеться про набуття державою, суспільством, організаціями, інституціями, іншими об'єктами та суб'єктами, а також певними технічними, технологічними, організаційними та операційними системами, які діють у межах конкретної держави, певного набору якостей, необхідних для достатньо безпечного існування та сталого функціонування й розвитку в умовах невизначеності і підвищених ризиків, а також швидкого відновлення після перебування в кризовому стані. Визначення допустимих меж трансформацій, яких можуть зазнати різні складні системи під час їх пристосування до негативних впливів, зберігаючи при цьому свою функціональність, здатність до розвитку, цілісність елементного складу та системних зв'язків, є наразі одним із найбільш дискусійних питань і потребує подальших досліджень.

З метою уникнення термінологічної плутанини варто зазначити, що в означеному випадку дефініція «національна стійкість» використо-

вується не у контексті збереження цілісності й розвитку певного етносу, а в ширшому сенсі, який стосується існування колективної суб'єктності та пов'язаної з нею ідентичності й загальнонаціональної політичної організації. За висновками багатьох сучасних дослідників, феномен нації є складним і багатогранним, він характеризує певну соціокультурну, історичну спільноту, яку не варто розглядати виключно через призму етнічних особливостей. М. Розумний відзначає, що процеси націотворення є складними, багатовимірними та багатоваріантними. Як стверджує вчений, сьогодні концепти громадянського суспільства і політичної нації однаковою мірою присутні в суспільній свідомості як орієнтири національного розвитку та суспільно-політичних трансформацій [95].

Тобто у запропонованому вище визначенні поняття «національна стійкість» слово «національна» означає приналежність не до певного етносу, а до конкретної держави (англ. national state). Водночас воно відображає не лише процеси, котрі відбуваються навколо держави як політичного інституту і його здатності протистояти загрозам, але й охоплює ширший спектр суспільних відносин та об'єктів.

Підсумовуючи викладене, а також беручи до уваги рекомендації Альянсу стійкості щодо оцінювання стійкості складних систем [208], можна визначити основні питання, системні елементи та зв'язки, які становлять квінтесенцію концепту національної стійкості (Рис. 1.1).

Ураховуючи наведені вище міркування щодо змісту й ключових характеристик концепту національної стійкості, можна стверджувати, що цьому феномену притаманні риси системності. Йдеться про існування базових системних елементів і зв'язків між ними – об'єктів, суб'єктів, мети, критичних параметрів, функцій, принципів управління та ін. Сукупність відповідних елементів і зв'язків становить систему національної стійкості. Цей висновок має важливе значення не лише для усвідомлення особливостей застосування міждисциплінарного концепту

стійкості у сфері національної безпеки, а й для розроблення конкретних механізмів і практичних рекомендацій задля формування державної політики відповідного спрямування.



Рис. 1.1. Основні характеристики концепту національної стійкості

Джерело: складено авторами на основі [91]

У контексті викладеного, застосовуючи системний підхід, доцільно проаналізувати особливості забезпечення національної стійкості, формування та функціонування відповідної системи, визначити спільні риси та відмінності, завдяки яким система забезпечення національної стійкості відрізняється від інших систем.

1.3. Стійкість територіальних громад та її взаємозв'язки з національною системою стійкості

З початку повномасштабного вторгнення перед територіальними громадами постали нові виклики, одним з яких є забезпечення стійкості. Виникла нагальна потреба оперативно приймати управлінські рішення і тим самим підтверджувати свою стійкість. Окрім того основні завдання Уряду на 2022–2025 рр. також спрямовано на забезпечення стійкого розвитку територіальних громад. Тому сьогодні, органи місцевого самоврядування відпрацьовують свою здатність керувати суспільними процесами в кризових умовах, тим самим підтверджуючи свою стійкість.

В аналітичній доповіді Національного інституту стратегічних досліджень «Місцеве самоврядування як чинник стійкості тилу» (2023 р.) за узагальненим принципом проаналізовано особливості функціонування територіальних громад тилу, прифронтової зони й тимчасово окупованих територій, а також деокупованих громад. В аналітичному звіті «Соціальна стійкість територіальних громад в умовах воєнного часу: спроможність до відновлення та розбудови» (2022 р.), що підготовлений Центром соціальних досліджень Сумського державного університету в межах Ініціативи з розвитку аналітичних центрів в Україні, яку виконує Міжнародний фонд «Відродження» у партнерстві з Ініціативою відкритого суспільства для Європи (OSIFE) за фінансової підтримки Посольства Швеції в Україні, у контексті Цілей сталого розвитку розглянуто лише соціальну стійкість як необхідну умову благополуччя населення.

Ще одне дослідження «Гендерні аспекти соціальної стійкості громад» (2022 р.), що провела команда Жіночого Консорціуму України у межах членства в Українській національній платформі Форуму громадянського суспільства «Східне Партнерство» спільно з Центром

соціальних досліджень Сумського державного університету, було спрямовано на вивчення гендерних аспектів соціальної стійкості в умовах воєнного стану. Соціологічною групою «Рейтинг» на замовлення Національної платформи стійкості та згуртованості проведено опитування (2023 р.) респондентів щодо формули стійкості України: її основних складових під час війни та у поствоєнний період. Питання стосувалися оцінки ситуації, оцінки країни та її майбутнього, соціальних дистанцій, оцінки діяльності інституцій, взаємодії з місцевою владою, участь у житті громади. Проте дане опитування немає наукових підходів, не повною мірою відображає стан, перспективи розвитку національної системи стійкості на рівні територіальних громад.

Інше дослідження «Управлінські процеси та стійкість територіальних громад до викликів війни», проведене у рамках проєкту «Стимулювання цивільно-військового партнерства для побудови стійкості України в умовах російської військової агресії» (2023 р.) за ініціативи командування ТРО спільно з соціологічною агенцією ФАМА за фінансування фонду Ганнса Зайделя в Україні, презентує проблеми та кращі практики в управлінських процесах прогнозування та реагування на кризи, спричинені повномасштабною війною в Україні на місцевому рівні. Документ фокусується на практиках органів місцевого самоврядування та поділений на три блоки: «Стратегічне продумування загроз та плану відповідей», «Комунікація» та «Координація зусиль (співпраця)». Проте, жодне дослідження не дає ґрунтового теоретичного і методологічного базису національної стійкості. Здебільшого вчені та аналітики, експерти та консультанти оцінювали фактори, які впливають на динаміку розвитку місцевого самоврядування в умовах децентралізації, розглядали стійкість окремих галузей. Враховуючи, що національна система стійкості має різносторонню направленість, а на рівні територіальних громад свої особливості, вважаємо, що висвітлення

особливостей національної системи стійкості на рівні територіальних громад є актуальним науковим завданням. Поняття «стійкість» характеризується здатністю довго зберігати і виявляти свої властивості, не піддаватися руйнуванню, псуванню, витримувати зовнішній вплив, протидіяти чомусь [102].

Стойкість суспільства та держави – це здатність якомога швидше відреагувати на безпекові виклики та досягти сталого функціонування через зменшення чутливості до зовнішніх і внутрішніх негативних впливів. Національну стійкість визначають як можливість держави та суспільства протидіяти зовнішнім і внутрішнім загрозам та адаптуватися до трансформацій безпекового середовища, здатність швидко відновлюватися після кризових ситуацій та надалі підтримувати стале функціонування. Існує низка явищ та чинників, що можуть призвести до ураження важливих національних інтересів: втрати повністю чи частково державного суверенітету, територіальної цілісності й руйнування демократичного конституційного ладу тощо.

Частіше стійкістю окреслюють економічні та політичні системи. Так, від стійкості політичної системи залежить загальна стабільність країни. Зв'язки між політичними суб'єктами, дотримання порядку і умов ухвалення та втілення в життя рішень легітимної влади, яка здатна правильно реагувати на зовнішні зміни – все це ознаки політичної стабільності. Причому вона не рівнозначна відсутності змін, її проявом є уникнення політичних криз.

Порушення політичної стійкості (структурної, динамічної чи функціональної) передбачає виникнення некерованих дестабілізуючих явищ, що призводить до внутрішнього розладу системи. Якщо випадкові зміни можуть зумовити часткову втрату стійкості політичної системи чи стати передумовою для цілеспрямованого її розвитку. В сучасних умовах в Україні саме система засобів масової комунікації, діяльність

громадських та волонтерських організацій сприяє в умовах воєнного стану запобіганню згубного впливу російської пропаганди на суспільство, в тому числі і Збройні Сили України. Їх заслуга і в протидії інформаційно-психологічним операціям ворога. Війна та євроінтеграційні процеси призвели до важливих змін у діяльності творців державної політики [161].

За кордоном понад 50 років стійкість вивчається в соціології, психології, соціальній психології, менеджменті, економіці, охороні здоров'я, екології, політології тощо. У результаті країни, котрі пережили катастрофи, на рівні стратегічних документів держави і громад реалізують досвід, досліджену власну стійкість. Стійкість визначено фактором, який допомагає країні вистояти перед загрозами знищення, поряд із економічною потугою, політичною стабільністю та військовою силою.

Стійкість часто також пов'язують з резильєнтністю. Резильєнтність – це здатність суб'єкта протидіяти гібридним загрозам [64]. Риси, що обумовлюють таку здатність, не завжди є притаманними, у багатьох випадках їх необхідно набувати. У сучасному світі резильєнтність починається з розуміння гібридних загроз. Дані загрози постійно «мігрують» і змінюються. Відтак, для країни як цивілізаційного суб'єкта потрібна динамічна ідентифікація потенційних гібридних ризиків та загроз за результатами всебічного вивчення зовнішнього та внутрішнього середовища. Не менш важливим для резильєнтності є усвідомлення здатності до неї, тобто наявності притаманних для цього рис та визначення тих якостей, яких необхідно набути.

Якщо ми припускаємо, що стійкість цивілізаційної суб'єктності, по суті, постає синонімом національної стійкості, то ми можемо трактувати її фундаментальною запорукою і національної безпеки, і розвитку країни, і розвитку територіальних громад [17].

Повномасштабне вторгнення країни-агресора на територію України стало великим випробуванням для держави і її публічної влади, підсилило роль місцевого самоврядування у забезпеченні стійкості країни, що виявилось, зокрема, в організації опору окупантам. Тому в умовах воєнного стану не зменшили «повноваження місцевого самоврядування, за окремими напрямками навіть підсилили функції голів громад і дали їм додаткові ресурси» [60].

Сьогодні поняття «стійкість» використовується як характеристика українського народу. Про стійкість ідеться у Стратегії національної безпеки України, затвердженій 2020 року. Є рішення РНБО і указ Президента «Про запровадження національної системи стійкості» від 2021 року [81].

Указом Президента України від 27 вересня 2021 року № 479/2021 затверджено Концепцію забезпечення національної системи стійкості [81], де зазначено мету, основні принципи, механізми і терміни впровадження національної системи стійкості. Концепція визначає такі основні напрями: своєчасна ідентифікація державою і суспільством потенційних загроз; виявлення слабких місць та оцінювання ризиків національній безпеці; запобігання та мінімізація негативних впливів; ефективне реагування та максимально повне і швидке відновлення після надзвичайних та кризових ситуацій (див. Додаток А).

Концепцією [81] окремо виділяється поняття організаційної стійкості як здатності органів державної влади та місцевого самоврядування ідентифікувати, здійснювати підготовку до змін безпекового середовища та підтримувати сталу життєдіяльність в кризових ситуаціях задля збереження функціонування і подальшого розвитку.

Необхідною умовою забезпечення організаційної стійкості територіальної громади є ефективне виконання своїх повноважень органами місцевого самоврядування. Це, зокрема, забезпечення місцевого

економічного розвитку (сприяння розвитку підприємництва, залучення інвестицій), розвиток місцевої інфраструктури, планування розвитку території, удосконалення використання ресурсного потенціалу території, оптимізація системи участі громадськості у розробленні управлінських рішень і в контролі за тим, як вони реалізуються, забезпечення екологічної доброчесності, розвиток культури тощо.

Стратегією національної безпеки України, що затверджена Указом Президента України від 14 вересня 2020 року № 392, стійкість визначено однією з основних засад, на яких ґрунтується зазначена Стратегія, а запровадження національної системи стійкості віднесено до основних напрямів зовнішньополітичної та внутрішньополітичної діяльності держави для забезпечення її національних інтересів і безпеки. Запровадження на основі національних інтересів України та з урахуванням міжнародного досвіду багаторівневої комплексної національної системи стійкості сприятиме формуванню на державному, регіональному та місцевому рівнях необхідних спроможностей для запобігання та належного реагування держави і суспільства на широкий спектр загроз та швидкого відновлення після кризових ситуацій.

Водночас на сьогодні спостерігається відсутність єдиних принципів, процесів і механізмів забезпечення національної стійкості на державному, регіональному та місцевому рівнях. Не вирішено також питання законодавчого, інституційного, методологічного забезпечення функціонування національної системи стійкості та взаємодії суб'єктів її забезпечення.

Впроваджувана національна система стійкості має передбачати забезпечення функціонування таких базових елементів:

- 1) гарантована дієвість та спроможність до повноцінного функціонування системи місцевого самоврядування, її інституційна стійкість;
- 2) потужний соціально-економічний інноваційний розвиток;

3) нарощування конкурентноспроможного кадрового потенціалу у межах територіальної громади [17].

Як показали події останніх років, у кризових умовах громади, володіючи певними ресурсами та правом на автономію, довели свою здатність вирішувати досить складні проблеми. Громади, що функціонують на підконтрольних Україні територіях, керуються низкою нормативних актів. Офіс Президента України, Уряд, Верховна Рада України, РНБО та інші центральні органи виконавчої влади, Офіс підтримки реформ приймають оперативні рішення щодо функціонування суспільства. Важливе значення має Офіс підтримки реформ, який проводить роз'яснювальну роботу щодо функціонування бюджетної сфери територіальних громад у період воєнного стану. Розробляються та надаються рекомендації щодо оптимізації роботи місцевих громад в умовах воєнного стану, роз'яснюються нагальні питання щодо регулювання місцевого бюджету, трудових відносин, земельних питань, надання адміністративних, медичних, освітніх, соціальних послуг, допомоги війську, ВПО тощо. Наприклад, у питанні перерозподілу бюджетних коштів для військових потреб повноваження голів територіальних громад були збільшені. Стосовно функціонування влади в умовах окупації було надано роз'яснення про колабораційну діяльність і дано рекомендації щодо організації роботи органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану, що ведеться за багатьма напрямками: евакуація жителів територіальних громад, прийом внутрішньо переміщених осіб, забезпечення їх базових потреб, робота з волонтерами тощо.

При відновленні влади на деокупованих територіях місцева та регіональна влада стикається з численними викликами, а саме: відбудова пошкодженого житла, відновлення господарських процесів, питання безпеки людей. За Т. Лукерею, існує три умови, за яких на

деокупованих територіях відновлюватиметься діяльність місцевого самоврядування: 1) виявлення і розслідування правоохоронними органами діяльності осіб, які підозрюються у колабораціонізмі; 2) наявність кворуму та здатність ухвалювати рішення. Тобто наявність представників органів місцевого самоврядування, реально перебувають на деокупованій території, а не за межами громади, області, країни, зникли безвісти або були викрадені, або ж вони несуть кримінальну відповідальність; 3) замість проведення виборів, які в умовах воєнного стану заборонені законом, утворення військових адміністрацій на період воєнного стану [56].

Погоджуємося з думкою науковця О. Безпалька [3], який зазначає, що майбутній розвиток України та успіх реформ залежить від рівня розвитку територіальних громад та важливості їх ролі в житті кожного регіону. На думку науковця, об'єднана територіальна громада повинна бути спроможною для своїх жителів через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень охорони здоров'я, освіти, соціального захисту, культури, а також житлово-комунальні умови та економічно-фінансовий розвиток. Спроможною можна вважати таку об'єднану територіальну громаду, яка має джерела наповнення бюджету, кадри та інфраструктуру, необхідні для вирішення в інтересах жителів громади питань місцевого значення.

Дослідниця Х. Патицька підкреслює, що система наявних в територіальній громаді ресурсів є основою забезпечення розвитку території, і виокремлює базові та соціально й економічно зумовлені ресурси. Результатом ефективного використання ресурсів має бути розвиток території, а саме: економічний (створення робочих місць, підприємницького середовища, інвестиційна привабливість), соціальний (зростання добробуту населення, якості надання суспільних послуг, підтримка

незахищених верств тощо) та екологічний (збереження природного середовища) [69, с. 37].

Реформа адміністративно-територіального устрою, децентралізація управління та фінансових ресурсів дають можливість територіальній громаді стати основним суб'єктом забезпечення розвитку своєї території. Новим у такому погляді є обширна інклюзія членів територіальної громади до її розвитку, яка сприятиме максимально ефективному використанню людського ресурсу і забезпеченню оптимального життєвого простору для всіх жителів громади.

Слушним є зауваження А. Поддєрьогіна та Л. Наумової, що «з метою забезпечення життєдіяльності регіонів, територіальні громади повинні напрацьовувати власні фінансові ресурси, тобто стабілізувати власну фінансову базу» [70, с. 8].

Можна виділити фінансову стійкість як ще один важливий компонент стійкості територіальних громад. Н. Старостенко [104] визначає фінансову стійкість як здатність органів місцевого самоврядування акумулювати доходи, достатні для забезпечення збалансованого бюджету протягом бюджетного року.

Т. Коритько формулює фінансову стійкість місцевого бюджету як «стан доходів і видатків бюджету, їх структуру і динаміку, які забезпечують органам місцевої влади можливість повного, своєчасного і незалежного від інших бюджетних рівнів виконання своїх зобов'язань, сприяють збалансованому розвитку економіки і соціальної сфери» [53].

О. Люта, М. Боярко та Н. Пігуль характеризують фінансову стійкість місцевого бюджету як стан, при якому забезпечуються «нормальне функціонування суб'єкта місцевої влади, реалізація всіх закріплених за ним повноважень на основі повного та своєчасного фінансування передбачених в бюджеті витрат» [58].

На рівень фінансової стійкості, фінансової безпеки місцевих бюджетів впливають зовнішні і внутрішні чинники. Зовнішні – це інфляція, коливання цін на енергоносії; нестабільність правового базису щодо діяльності суб'єктів господарювання; рівень економічного розвитку країни; низький рівень ефективності функціонування державних фінансових органів; низька якість фінансового, бюджетного та податкового законодавства; адміністративні перешкоди та низький рівень довіри до влади; законодавчі акти щодо зменшення податкового потенціалу місцевих бюджетів; кризи економічної та грошово-кредитної системи. Зовнішні чинники найбільше загрожують фінансовій стійкості. Внутрішні загрози – це ухилення від податків; велика кількість фінансових зобов'язань місцевих органів влади; якість виконання бюджету; помилки при його плануванні; якість фінансового контролю; низька якість планування доходів місцевих бюджетів; втрата самостійності місцевого бюджету через нестачу джерел доходів; зменшення власності місцевих органів влади у результаті її передачі на іншій рівень бюджетної системи; низький ступінь використання податкового потенціалу територій; стан розвитку галузей економіки регіону; рівень життя населення регіону; високий рівень дотаційності місцевих бюджетів; розмір території; нераціональність використання місцевих природних ресурсів; відсутність зацікавленості місцевих органів влади у збільшенні власної доходної бази [6, с. 58–59].

Важливим складником забезпечення стійкості територіальних громад є соціальна стійкість, яка передбачає здатність соціальної сфери швидко адаптуватися, усувати шоківі стани для економічних суб'єктів. У спеціальній науковій літературі поняття стійкості соціальної сфери визначається як гарантованість інституційної та правової захищеності важливих соціальних потреб людини, інтересів суспільства і держави від зовнішніх та внутрішніх загроз [101, с. 17]. Також це поняття дослідники

характеризують як міру досягнення оптимального рівня безпеки функціонування, відтворення і розвитку соціальної системи, що забезпечується системою політичних, економічних, ідеологічних, правових, організаційних і соціально-психологічних заходів, які проводять держава і суспільство, і які сприяють збереженню конституційного устрою, соціальної стабільності. Стійкість соціальної сфери – це є також і характеристикою ступеня соціальної стабільності суспільства, це такий стан суспільства, коли забезпечується нормальне його відтворення і як демографічної популяції, і як нації, і як народу [79].

Стійкість соціальної сфери, за визначенням І. Штундера [117, с. 12], це такий стан життєдіяльності людини та суспільства, який характеризується незмінною системою забезпечення соціальних умов діяльності людини, її стійкості до ризиків, захищеності особистості. Як бачимо, поняття стійкості соціальної сфери включає багато критеріїв: економічних, політичних, соціальних. Воно віддзеркалює всі впливи на середовище життєдіяльності людини, а таким чином і на якість життя особистості, стабілізує суспільство та робить його здатним до саморозвитку. Стійкості соціальної сфери загрожують такі чинники як моральна деградація суспільства, низький рівень життя, висока смертність, бідність працюючого населення, безробіття, соціальна незахищеність населення.

Отже, національна система стійкості на рівні територіальних громад в умовах війни характеризується здатністю ефективно протистояти загрозам та адаптуватися до змін безпекового середовища, підтримувати сталі функціонування, швидко відновлюватися до бажаної рівноваги після кризових ситуацій. Компонентами стійкості територіальних громад є організаційна, фінансово-економічна, технічна та соціальна стійкість, які є умовою ефективного та успішного розвитку територіальних громад. А визначення впливу національної системи

стійкості на стійкість територіальних громад є підставою для його прогнозування в цілому. Стан розвитку кожного виду стійкості характеризує загальну стійкість територіальної громади, що, в свою чергу, передбачає здатність громади протистояти загрозам та швидко відновлюватися після криз. Перспективи досліджень полягають в подальшому вивченні та розробці підходів до оцінки стійкості територіальних громад.

1.4. Нормативно-правове регулювання забезпечення стійкості територіальних громад в Україні

В умовах війни забезпечення стійкості та розвитку територіальних громад потребує ефективного та раціонального використання їхніх можливостей та потенціалу. Під час напрацювання та реалізації стратегії розвитку, інших нормативно-правових документів територіальних громад варто враховувати їх особливості та наявні ресурси, інтереси населення та європейські засади формування публічної політики.

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» територіальна громада – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, які є самостійними адміністративно-територіальними одиницями. Територіальною громадою також вважають добровільне об'єднання жителів кількох сіл, селищ, міст, що мають єдиний адміністративний центр [78].

Отже, територіальна громада – це єдине природне і соціальне об'єднання, що існує у просторових межах держави для реалізації повсякденних потреб жителів з урахуванням їх інтересів. Територіальні громади відіграють важливу роль у плануванні та реалізації заходів, у формулюванні запитів громадян та розробленні відповідних проєктів відновлення та відбудови території громади. На сучасні громади

покладається низка важливих для місцевого розвитку завдань: вирішення проблем зайнятості населення, залучення інвестицій, збільшення доходів місцевого бюджету, зростання рівня життя, оптимізація інфраструктури, благоустрій території громади тощо. Все це вимагає чітких правових рамок, в яких територіальна громада може безпечно вести свою діяльність. Зважаючи на викладене вище, дослідження нормативно-правового забезпечення відновлення територіальної громади, його формування і значення на сьогодні є особливо актуальним [19].

Україна з 2014 року вирішує проблему відбудови населених пунктів, які знищені агресором у російсько-українській війні. Водночас постає питання відновлення, розвитку громад, розроблення оптимальних планів і визначення пріоритетних ділянок їх відновлення. Все зазначене вище є надзвичайно актуальним на сучасному етапі і потребує ефективних нормативно-правових актів для регулювання процесу відновлення територіальних громад в Україні.

У конституціях європейських країн, законах та нормативних актах, рішеннях органів місцевого самоврядування вказується на необхідність залучення місцевою владою громадян до управління місцевими справами. У XI розділі (статті 140–146) Конституції України, де говориться про місцеве самоврядування, зазначено, що територіальна громада має право на місцеве самоврядування. Це право громада може здійснювати через органи місцевого самоврядування (сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи) або безпосередньо [52].

Політика держави за 2014–2023 рр., спрямована на відновлення територій, поступово вдосконалювалася: якщо у 2014–2015 рр. в основному реалізовувалися тимчасові проєкти, відбудовувалися інфраструктурні об'єкти, то в подальшому акценти ставилися на

розробленні планувальних документів з конкретною метою і завданнями для розвитку громад.

Так за чіткої координації Верховної Ради України на системній основі відбуваються комунікації, спрямовані на забезпечення стійкості територіальних громад. Авторка цієї монографії Грищенко І. М. є членом Робочої групи Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування щодо визначення пріоритетів та заходів з питань комплексного відновлення територій (областей, територіальних громад), постраждалих внаслідок збройної агресії проти України, або в яких сконцентровані соціально-економічні, інфраструктурні, екологічні та інші кризові явища. Варто звернути увагу, що під час цих засідань забезпечується обмін досвідом із застосування документів, що були презентовані на засіданні Робочої групи 16 травня 2023 року експертами Програми USAID «Децентралізація приносить кращі результати та ефективність» («DOBRE»), які необхідно підготувати представникам територіальних громад під час розроблення, проведення громадського обговорення, погодження програм комплексного відновлення областей або територій територіальних громад (їх частин).

Також на системній основі проводиться робота з навчання представників територіальних громад з напрацьованими експертами Програми USAID «Децентралізація приносить кращі результати та ефективність» («DOBRE») пакетами документів щодо чергових етапів роботи з пілотними програмами комплексного відновлення території територіальної громади (формування робочої групи, збір пропозицій громадськості, збір та обробка вихідних даних).

Таке вдосконалення роботи з реалізації політики відновлення відбулося поступово через низку об'єктивних причин: змінилися політичні умови в країні після Революції Гідності; сформувалося дієве

громадянське суспільство; проведено реформу децентралізації; не було досвіду послідовного співробітництва з міжнародними партнерами, а також досвіду відновлення територій у часи активних бойових дій та тимчасової окупації частини території України.

Однак, варто зважати на те, що термін окупації населених пунктів впливає на тривалість процесів відновлення деокупованих громад. Протягом 2014–2023 рр. не було створено системну державну політику відновлення територіальних громад. Хоча і сьогодні, як і у 2014 р., розробляються на рівні громад плани, стратегії, програми, на рівні держави приймаються закони, що регулюють процеси відновлення територіальних громад.

У Законі України «Про засади державної регіональної політики» [76] систематизовано рівні документів державної регіональної політики: державна стратегія – регіональна стратегія – стратегія розвитку територіальної громади. Згідно з законом виділяються такі типи територій: території відновлення; точки економічного зростання; території з особливими умовами для розвитку; території сталого розвитку.

Державний фонд регіонального розвитку є фінансовим інструментом впровадження державної регіональної політики. Цей Фонд відновлення та розвитку являє собою основне джерело відбудови України. Через Державний фонд регіонального розвитку влада має намір відбудовувати територіальні громади після перемоги. Від громад очікується підготовка та реалізація стратегії розвитку. Для отримання права на фінансування проєктів за рахунок бюджету буде необхідний висновок про відповідність визначеним вимогам від Міністерства розвитку громад та територій України.

У Законі прописано формування онлайн-системи моніторингу громад і регіонів щодо розподілу всіх ресурсів, який має проходити за відкритими процедурами, організовуватися на ринкових умовах за

принципом справедливості. Тобто пріоритетними мають визначатися ті проєкти, які передбачатимуть більші додаткові преференції для територіальної громади, враховуючи наявність збитків від військової агресії російської федерації.

Органи самоврядування, розробляючи стратегії розвитку на тривалий період, мають враховувати інтереси територіальних громад та передбачати їх участь у великих ініціативах [42; 163].

Постраждалим від російської агресії регіонам та громадам пропонується розробити План відновлення та розвитку. У Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження порядків з питань відновлення та розвитку регіонів і територіальних громад» [77] вказується, що проєкт Плану відновлення та розвитку територіальної громади має бути розроблений на підґрунті Програми комплексного відновлення. Проте для цього громада має відповідати певним критеріям:

- 1) якщо зруйновано та/або пошкоджено понад 15% житлового фонду територіальної громади або окремих населених пунктів;
- 2) кількість населення зменшилася більше ніж на 25%;
- 3) в установленому законодавством порядку прийнято рішення про розроблення програми комплексного відновлення [77].

Отже, відповідно до підзаконного акту для підготовки Плану відновлення є необхідною дана Програма. Але, згідно Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [80], Програма комплексного відновлення не є обов'язковою. Таким чином на сьогодні є чинними два закони, положення яких суперечать один одному.

Згадана вище Постанова Кабінету Міністрів України також містить протиріччя і щодо визначення територій відновлення, і щодо розробки планів. Наприклад, до територій відновлення планується віднести ті громади, у яких наявна одна із таких умов: 1) тут проходили бойові зіткнення; 2) була тимчасово окупована вся територія громади або її

частина; 3) через обстріли і ведення бойових дій зруйновано об'єкти критичної інфраструктури та житлового фонду; 4) кількість населення зменшилася понад 15%; 5) безробіття зросло понад 15%, 6) на 15% і більше зменшилися податкові надходження у місцевий бюджет; 7) якщо у складі громади частка ВПО складає понад 10% [77].

Кожна громада має за один місяць підготувати обґрунтування відповідності тому чи іншому критерію з названих вище. Проте з об'єктивних причин громади не зможуть швидко та точно визначити свою належність до територій відновлення. Якщо факти бойових дій та тимчасової окупації можна встановити безперечно, бо списки таких територій затверджуються окремою постановою Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України, то з підрахунком кількості мешканців можуть виникнути труднощі. Адже такий підрахунок – тривалий, а часом і неможливий процес. Окрім того, реєстр ВПО не відображає точну кількість внутрішньо переміщених осіб, бо, по-перше, не всі зареєстровані у тій чи іншій громаді і після реєстрації ВПО не заборонено переміщатися на інші території. Тому цей показник, з великою вірогідністю, може бути неточним.

Коли список територій відновлення буде складено, відповідність кожної території зазначеним вище критеріям має визначити спеціальна комісія. 50% її складу мають становити представники профільного міністерства, другу половину – представники профільного комітету Верховної Ради України. На комісію покладається функція контролю, який має здійснюватися прозоро, проте через нечітко вказані критерії можливий ризик затягування процесу через політичний тиск. Цей ризик посилюється і тим, що комісія не включає до свого складу представників громадських об'єднань і профільних асоціацій. Також викликає занепокоєння той факт, що критерії не містять вимірюваних показників,

таким чином досить приблизно можна визначити раціональність і справжню потребу відновлення того чи іншого об'єкту.

Для визначення довготермінових завдань розробка планувальних документів є важливим складником. Проте представники органів місцевого самоврядування та військових адміністрацій під час підготовки стратегічного планування стикаються з багатьма проблемами, Це, зокрема, відсутність національної політики щодо повернення ВПО та біженців, питання визначення типів територій з особливими умовами (ступінь руйнувань, близькість до кордону з РФ, низька густина населення тощо); нестача кваліфікованих фахівців та досвіду складання стратегічних планів. Також впливає складність розрахунку базових показників при з'ясуванні соціально-демографічної структури громад.

Загальнодержавна стратегія як рамковий документ має розроблятися спільно з громадами. Процеси стратегічного планування суттєво ускладнюються через відсутність усвідомлення загальнонаціонального напрямку відновлення та проблематичність визначення нагальних потреб громади [54; 56]. Національна стратегія утверджує загальну мету державної політики, а на рівні територіальної громади згідно з цією метою потрібно розробити реальні кроки розвитку громади у різних ділянках. Так, безпековий компонент для прикордонних територій визначається на національному рівні, а в межах цієї мети у громадах плануються певні заходи згідно з потребами та наявними ресурсами громади.

Наприклад, Кабінетом Міністрів України затверджено порядки визначення територій відновлення, розробки планів, їх моніторингу та реалізації відновлення і розвитку регіонів та територіальних громад. Відповідні плани розроблятимуться на період до 31 грудня 2027 року.

У двомісячний термін після оприлюднення інформації про розробку плану відновлення та розвитку регіонів органи місцевого само-

врядування мають надати на погодження проект відповідного плану, який включає: прогноз щодо потреб громади та потенційні джерела фінансування; завдання і конкретні заходи з відновлення та розвитку індикатори їх виконання, перелік проектів місцевого розвитку [112].

Постановою Кабінету Міністрів України від 18.07.2023 № 731 «Про затвердження порядків з питань відновлення та розвитку регіонів та територіальних громад» затверджено: Порядок визначення територій відновлення; Порядок розроблення, реалізації та моніторингу плану відновлення та розвитку регіонів і планів відновлення та розвитку територіальних громад [14].

Таким чином, Програма комплексного відновлення дозволяє побачити об'ємну картину та визначити етапи діяльності, і стосується вона не тільки територій, які зазнали руйнувань, а й громад, які зіткнулися з явищами релокації підприємств, внутрішнього переміщення населення; Програма комплексного відновлення з'ясовує пріоритети політики відновлення (соціально-економічні, просторові, містобудівні), вона включає систему заходів для забезпечення відновлення території. Дана Програма покликана сприяти реалізації сучасних практик розвитку територіальних громад, раціональному просторовому плануванню; балансу розселення та розміщення робочих місць; збереженню національної пам'яті та культурного розмаїття; має враховувати інклюзивність, енергоефективність, екологічність. Вона ґрунтується на принципах людиноцентризму і соціальної справедливості.

Програма комплексного відновлення має відповідати завданням сталого розвитку України на період до 2030 року відповідно до Указу Президента України від 30.09.2019 № 722 [83].

У 2022 році Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо першочергових заходів реформування сфери містобудівної діяльності» до Програми комплексного відновлення області, тери-

торії територіальної громади (її частини) увійшли певні зміни [75]. Цим нормативно-правовим актом було надано можливість громадам розробляти документацію, яка вміщує аналітичні дані щодо руйнацій і щодо демографічних показників. Чіткі алгоритми розроблення Програм комплексного відновлення областей або територій територіальних громад (їх частин) містить План дій, але самі громади повинні за цим алгоритмом наповнити його конкретикою відповідно до потреб та інтересів громади [91]. Активність громади є показником, від якого залежатиме пріоритетність виконання проєктів на конкретних територіях.

Як показав аналіз, нормативно-правова база, що має на меті забезпечити відновлення та розвиток територіальних громад, досить репрезентативна, проте містить нечітко, фрагментарно викладені положення, має риси безсистемності. Наявні правові колізії між документами, а деякі їх положення є суперечливими. На нашу думку, доцільно внести певні зміни до системи проаналізованих вище нормативно-правових актів.

До Закону України «Про засади державної регіональної політики» доповнити положеннями про регламентування розроблення та реалізації стратегій розвитку територіальних громад.

До Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» місцевим радам додати повноваження затверджувати стратегії громад, а виконкомам – повноваження розроблення та моніторингу виконання стратегій.

Результатом такого вдосконалення нормативно-правової бази буде стандартизація роботи над стратегіями та усім пакетом документів в громадах, усвідомлення органами місцевого самоврядування завдань, повноважень та відповідальності у роботі з цими документами. А в

підсумку очікується підвищення ефективності управління розвитком громад [19].

Відновлення територіальних громад в сучасних умовах воєнного стану і в повоєнний час – кропіткий і довготривалий процес, який вимагає згуртування всіх суб'єктів політики та ефективної взаємодії з громадами. Отже, для результативного розроблення та впровадження політики відновлення громад важливо здійснити такі заходи:

- систематизувати норми законів «Про засади державної регіональної політики» та «Про регулювання містобудівної діяльності» у частині розробки Програм комплексного відновлення та усунути протиріччя;

- визначити План відновлення громад одним із компонентів стратегій розвитку територіальних громад;

- для соціально-економічного розвитку громад створити універсальну методичку розрахунку кількісних показників для визначення пріоритетів у відновленні різних ділянок;

- для підвищення кваліфікації представників органів місцевого самоврядування укласти відповідні навчальні програми, організувати експертну консультативну підтримку;

- визначити процес внутрішнього аудиту та контролю на кожному етапі реалізації проєктів відновлення; механізм контролю дасть можливість вчасно виявити і попередити результати проблемної ситуації;

- надати територіальним громадам методичні рекомендації щодо розроблення стратегічних документів щодо їх відновлення.

Висновки до розділу 1

У першому розділі монографії узагальнено теоретичні надбання щодо визначення та основних характеристик поняття «територіальна громада».

Для цілей цього дослідження встановлено, що законодавчо виокремлено такі типи територій: території відновлення; точки економічного зростання; території з особливими умовами для розвитку; території сталого розвитку.

Аналіз нормативно-правового забезпечення діяльності територіальних громад дає можливість стверджувати, що територіальна громада:

- є елементом системи місцевого самоврядування, структурною одиницею місцевого самоврядування, носієм його функцій і повноважень;
- становить територіальну основу для реалізації повноважень місцевого самоврядування та отримання якісних публічних послуг мешканцями громади;
- наділена повноваженнями вирішувати питання місцевого значення;
- це єдине природне і соціальне об'єднання, що існує у просторових межах держави для реалізації повсякденних потреб жителів з урахуванням їх інтересів;
- відіграє важливу роль у плануванні та реалізації заходів, у формулюванні запитів громадян та розробленні відповідних проєктів відновлення та відбудови території громади.

Досліджено історіографію створення дослідницьких інститутів, що займаються питаннями забезпечення стійкості у різних сферах життєдіяльності, зокрема лише у 1990-х роках був утворений Альянс стійкості (англ. Resilience Alliance), до якого ввійшли провідні науковці у

сфері екології. Пізніше ця організація об'єдналась із Стокгольмським центром стійкості (англ. Stockholm Resilience Centre) і дослідження поширилися на сферу сталого розвитку, з одночасними спробами поєднати суспільні, економічні та біосферні питання.

Узагальнення наукових напрацювань дало змогу окреслити зміст поняття «національна стійкість», яке можна охарактеризувати так: національна стійкість – це здатність держави та суспільства ефективно протистояти загрозам будь-якого походження та характеру, адаптуватись до змін безпекового середовища, підтримувати стале функціонування, у т. ч. під час криз, швидко відновлюватись після криз до оптимального за визначених умов рівня рівноваги. Тобто йдеться про набуття державою, суспільством, організаціями, інституціями, іншими об'єктами та суб'єктами, а також певними технічними, технологічними, організаційними та операційними системами, які діють у межах конкретної держави, певного набору якостей, необхідних для достатньо безпечного існування та сталого функціонування й розвитку в умовах невизначеності і підвищених ризиків, а також швидкого відновлення після перебування в кризовому стані. Визначення допустимих меж трансформацій, яких можуть зазнати різні складні системи під час їх пристосування до негативних впливів, зберігаючи при цьому свою функціональність, здатність до розвитку, цілісність елементного складу та системних зв'язків, є наразі одним із найбільш дискусійних питань і потребує подальших досліджень.

Доведено, що стійкість здебільшого розглядають крізь призму спроможностей, а концепт стійкості є остаточно не визначеним. Для вчених, стійкість – це сукупність ідей, які перевіряються за допомогою різних практик.

На основі аналізу різних дослідницьких підходів щодо змісту міждисциплінарного концепту стійкості можна дійти висновку, що він

будується навколо здатності складних систем реагувати на негативні впливи у такий спосіб, який дозволяє їм не втратити свою функціональність і здатність до розвитку. Враховуючи те, що прояви стійкості в різних галузях можуть бути різними, проаналізовано особливості реалізації концепту стійкості у територіальних громадах.

З'ясовано, що національну стійкість визначають як можливість держави та суспільства протидіяти зовнішнім і внутрішнім загрозам та адаптуватися до трансформацій безпекового середовища, здатність швидко відновлюватися після кризових ситуацій та надалі підтримувати стале функціонування. Існує низка явищ та чинників, що можуть призвести до ураження важливих національних інтересів: втрати повністю чи частково державного суверенітету, територіальної цілісності й руйнування демократичного конституційного ладу тощо. Частіше стійкістю окреслюють економічні та політичні системи. Так, від стійкості політичної системи залежить загальна стабільність країни. Зв'язки між політичними суб'єктами, дотримання порядку і умов ухвалення та втілення в життя рішень легітимної влади, яка здатна правильно реагувати на зовнішні зміни – все це ознаки політичної стабільності. Причому вона не рівнозначна відсутності змін, її проявом є уникнення політичних криз.

Порушення політичної стійкості (структурної, динамічної чи функціональної) передбачає виникнення некерованих дестабілізуючих явищ, що призводить до внутрішнього розладу системи. Якщо випадкові зміни можуть зумовити часткову втрату стійкості політичної системи чи стати передумовою для цілеспрямованого її розвитку. В сучасних умовах в Україні саме система засобів масової комунікації, діяльність громадських та волонтерських організацій сприяє в умовах воєнного стану запобіганню згубного впливу російської пропаганди на суспільство, в тому числі і Збройні Сили України. Їх заслуга і в протидії інформаційно-

психологічним операціям ворога. Широкомасштабне вторгнення країни-агресора, окупація частини території України та євроінтеграційні процеси призвели до важливих змін у підходах до функціонування системи національної стійкості.

На підставі проведених досліджень встановлено, що дотепер спостерігається відсутність єдиних принципів, процесів і механізмів забезпечення національної стійкості на державному, регіональному та місцевому рівнях. Не вирішено також питання законодавчого, інституційного, методологічного забезпечення функціонування національної системи стійкості та взаємодії суб'єктів її забезпечення.

Встановлено, що впроваджувана національна система стійкості має передбачати забезпечення функціонування таких базових елементів:

- 1) гарантована дієвість та спроможність до повноцінного функціонування системи місцевого самоврядування, її інституційна стійкість;
- 2) потужний соціально-економічний інноваційний розвиток;
- 3) нарощування конкурентноспроможного кадрового потенціалу у межах територіальної громади.

РОЗДІЛ II.

СУТНІСТЬ МЕХАНІЗМІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТІЙКОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

2.1. Механізми забезпечення стійкості територіальних громад

Повномасштабне вторгнення рф на територію України спровокувало низку викликів для територіальних громад: зруйнована та пошкоджена інфраструктура, збільшення кількості внутрішньо переміщених осіб (ВПО), безпекова ситуація (відсутність укриттів), зміни у векторі розвитку. Ці та інші чинники зумовлюють необхідність застосування нових підходів до управління на місцевому рівні, пошуку альтернативних рішень з метою формування системи належного життєзабезпечення населення. Окрім того євроінтеграційні процеси та глобалізація теж суттєво змінюють підходи до управління на рівні територіальних громад. Так, територіальні громади стали основою, що дозволила забезпечити національну систему стійкості в умовах війни.

Процеси повоєнного відновлення та розвитку громад мають відбуватися шляхом впровадження інтегрованого механізму забезпечення стійкості, спрямованого на подолання наслідків війни, подальшого відновлення, створення безпечного середовища життєдіяльності населення, його єдності у питаннях життєзабезпечення тощо.

Реалізація інтегрованого механізму забезпечення стійкості територіальних громад передбачає низку заходів щодо зміцнення:

- економічної стійкості – шляхом впровадження стратегічного планування, створення нових робочих місць, підвищення рівня зайнятості населення, розвитку людського потенціалу, здійснення організаційно-структурних змін і надання підтримки малому й середньому бізнесу;

- фінансової стійкості – шляхом виявлення на примноження фінансових ресурсів, наповнення місцевого бюджету, залучення партнерств та місцевих ініціатив, розширення фінансових можливостей та послуг;

- інституційної стійкості – шляхом прийняття ефективних управлінських рішень, участі громадськості, зміцнення довіри до владних інституцій, визначення пріоритетних напрямків, наприклад, щодо відновлення критичної інфраструктури;

- кадрово-мотиваційної стійкості – шляхом розвитку кадрового ресурсу, навчання фахівців, що можуть і спроможні забезпечити стійкість, мотивації персоналу, професійного розвитку;

- соціальної стійкості – шляхом відновлення ключових соціальних послуг, створення умов для безпечного та гідного проживання ВПО, розбудови миру та громадської безпеки, досягнення соціальної єдності, сприяння культурному діалогу та вихованню толерантності, надання психологічної та соціальної підтримки населенню, яке постраждало від війни;

- суспільної стійкості – шляхом впровадження електронних інструментів демократії, що сприяє підвищенню рівня довіри до органів місцевого самоврядування, прозорості та відкритості використання інформаційно-цифрових ресурсів тощо.

Виконання поточних завдань і заходів із впровадження механізмів забезпечення стійкості та відновлення територіальних громад нині не має системного характеру. Про це свідчить фрагментарний характер відновлення об'єктів, що ускладнює процес забезпечення сталих результатів, посилює ризики дублювання заходів та проєктних пропозицій, знижує ефективність управлінських рішень в умовах обмежених ресурсів та не забезпечує стійкість територіальної громади в цілому. На жаль, державні пріоритети відновлення та поступального

розвитку громад також не мають чіткого визначення: відсутня координація зусиль, спрямованих на відновлення тощо.

Впровадження інтегрованого механізму забезпечення стійкості та подальшого відновлення спроможності територіальних громад для формування системи належного життєзабезпечення населення, удосконалення правового, організаційного, технічного, інформаційного забезпечення реалізації стратегій розвитку, планів відновлення, програм і проєктів із повоєнного відновлення та розвитку дасть можливість забезпечити стійкість територіальної громади і її розвиток в цілому.

У межах виконання науково-дослідної роботи, спрямованої на пошук механізмів забезпечення стійкості територіальних громад, а також роботи над підготовкою цієї монографії, авторським колективом підготовлені «Методичні рекомендації щодо механізму забезпечення стійкості та подальшого відновлення спроможності територіальних громад для формування системи належного життєзабезпечення населення». Ці методичні рекомендації розроблені для підвищення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування та громадянського суспільства; спрямовані на реалізацію питань стратегічного планування, впровадження стратегій / планів / програм / проєктів із відновлення та розвитку в умовах воєнного стану, повоєнного відновлення та надання допомоги органам місцевого самоврядування, громадським об'єднанням та іншим групам стейкхолдерів. Також ці методичні рекомендації розроблені з урахуванням законодавства України, вітчизняного та міжнародного досвіду щодо забезпечення системи стійкості на рівні територіальних громад допоможуть використовувати інструменти, необхідні для прийняття обґрунтованих управлінських рішень.

Означені рекомендації будуть корисними для підвищення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування, громадських організацій із питань реалізації механізму забезпечення стійкості та подальшого відновлення спроможності територіальних громад, розроблення стратегій, планів, програм та проєктів відновлення та забезпечення стійкості територіальних громад і прийняття управлінських рішень для формування системи належного життєзабезпечення населення. Впровадження моделі інтегрованого механізму забезпечення стійкості дасть змогу територіальним громадам з урахуванням типів територій:

- прогнозувати індикатори та досягати результатів на рівні стратегічних цілей і завдань;
- оцінювати прогрес досягнутих результатів;
- моделювати сценарії розвитку;
- ефективно використовувати ресурси задля забезпечення стійкості;
- координувати планові / програмні заходи із відновлення та розвитку на місцевому рівні в короткостроковій та довгостроковій перспективах;
- залучати ресурси міжнародної допомоги, напрацьовувати партнерства та обмін досвідом на міжнародному рівні;
- приймати управлінські рішення, які базуються на кількісних та якісних показниках.

Отже, впровадження моделі інтегрованого підходу чітко забезпечує формування стійкості територіальної громади. Нагадаємо, що поняття «стійкість» визначає здатність довго зберігати та виявляти свої якості, не піддаватися руйнуванню, псуванню, витримувати зовнішній вплив, протидіяти чомусь [102].

Виокремимо у системі національної стійкості критерії стійкості територіальних громад.

Якщо говорити про стійкість суспільства та держави – це здатність реагувати на безпекові виклики та досягати сталої діяльності та розвитку шляхом зменшення зовнішніх і внутрішніх впливів. Національна стійкість – це можливість держави та суспільства протидіяти зовнішнім і внутрішнім загрозам та адаптуватися до трансформацій безпекового середовища, здатність швидко відновлюватися після кризи та надалі підтримувати сталий розвиток.

Також стійкістю характеризують економічні та політичні системи. Наприклад, стабільність держави залежить від стійкості політичної системи. Ознаками політичної стабільності є зв'язки між політичними суб'єктами, дотримання порядку, умови ухвалення та втілення управлінських рішень, органи публічної влади, які правильно реагують на зовнішні зміни тощо. Проявом політичної стійкості є не відсутність змін, а уникнення політичних криз.

Стійкість детально розглядають у соціології, психології, соціальній психології, менеджменті, економіці, медицині, екології, політології тощо. Існує низка наукових підходів до визначення системи стійкості, зокрема: філософський, психологічний, соціологічний, управлінський, економічний (Рис. 2.1).

Країни, які пережили катастрофи, реалізують власний досвід забезпечення стійкості у стратегічних документах державного та місцевого значення. Стійкість визначено фактором, який допомагає країні вистояти перед загрозами знищення, поряд із економічним розвитком, політичною стабільністю та військовою силою.

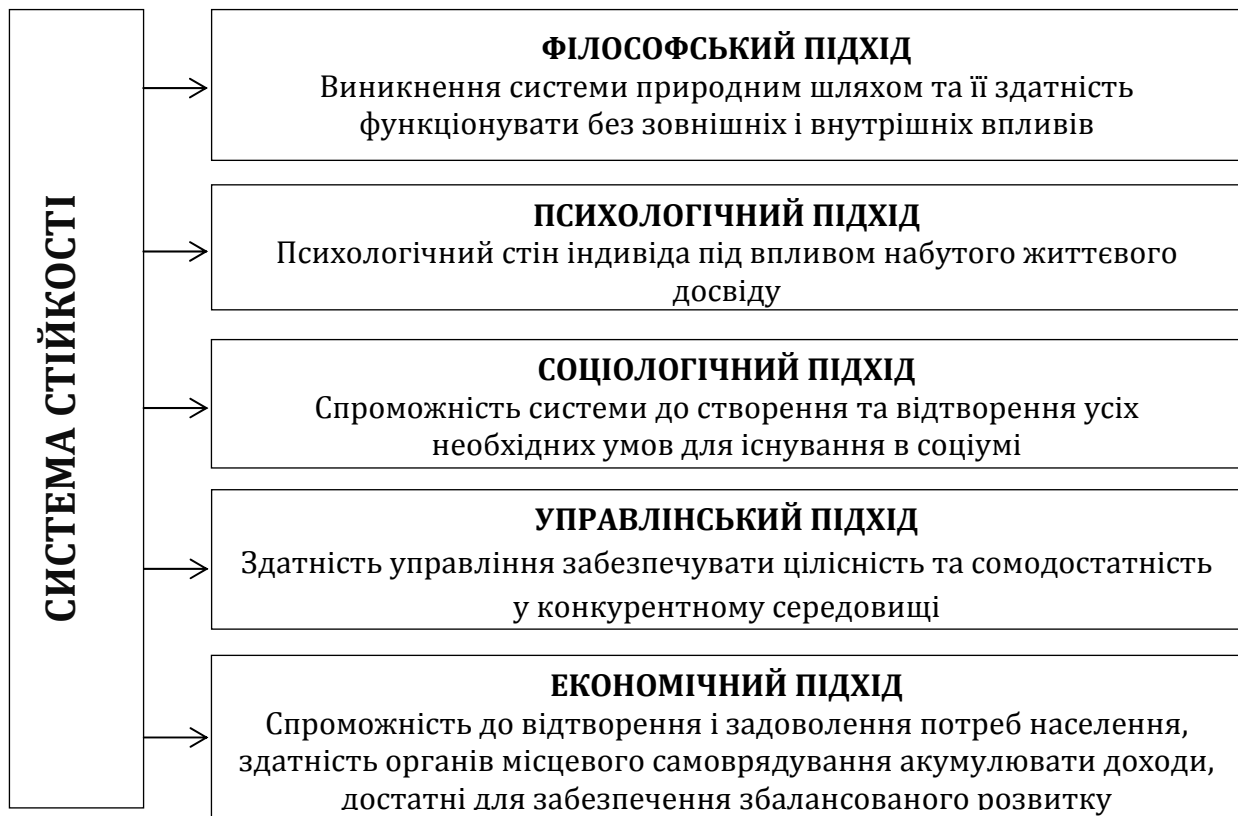


Рис. 2.1. Наукові підходи до визначення системи стійкості

Джерело: сформовано авторами

Якщо припустити, що стійкість цивілізаційної суб'єктності, є синонімом національної стійкості, то можна трактувати її фундаментальною гарантією і національної безпеки, і розвитку держави, і розвитку територіальних громад.

Не примаяючи ваги інших надзвичайно важливих потреб життєзабезпечення територіальних громад в Україні, звертаємо увагу на формування резильєнтних компетентностей громадян, оскільки саме резильєнтність (*від лат. re – назад, salite – стрибати*), що буквально означає «відскочити» розглядається у контексті впливу на людину несприятливих чи загрозливих умов та її здатності до нормального, здорового функціонування в майбутньому (Рис. 2.2). Концепція резильєнтності є набагато ширшою, ніж просто поняття «стійкості», адже

передбачає і позитивний результат, якого досягають попри високий ризик, і збереження основних властивостей особистості під час небезпеки, і повне відновлення після травмування та досягнення успіху згодом.



Рис. 2.2. Складові формування резильєнтності

Джерело: сформовано авторами

Формування резильєнтності є одним із інструментів, завдяки якому можливо зберегти збалансований розвиток та успішно протистояти зовнішнім і внутрішнім викликам. Тобто – це здатність долати стреси та важкі періоди конструктивним шляхом. Для всіх мешканців України наразі вкрай необхідно набути навичок резильєнтності, а для цього необхідно:

1) усвідомити, проаналізувати і зрозуміти загрози, які впливають, чи будуть впливати на якість життя;

2) усвідомити, розібратися у собі і зрозуміти, які навички потрібно сформувати чи розвинути, щоб набути навичок резильєнтності.

Вже півтора роки триває повномасштабна війна і дев'ять років як частина території України перебуває під тимчасовою окупацією країни-агресора. Ми маємо постійні загрози життю і здоров'ю, територіальній цілісності країни, що впливає на психологічне, соціальне, економічне й духовне життя людей та країни в цілому. Ми маємо думати раціонально і усвідомлювати, що найбільш успішною стратегією резильєнтності є випередження викликів і загроз. Така стратегія дозволяє вчасно усвідомити та підготуватися з метою мінімізувати втрати ресурсів. Хто і як може забезпечити таку стратегію випередження?

Перш ніж відповісти на це питання, варто ще раз усвідомити і ґрунтуючись на фактах зрозуміти, що ми живемо в епоху глобального руйнування тих устоїв, які ми сприймали як гарантію нашої безпеки на міжнародному рівні. Згадайте початок пандемії COVID-19 і реакцію ВООЗ, початок війни в Україні у 2014 році і реакцію Ради Безпеки ООН, підриг Каховської ГЕС й реакцію ООН, замінування Запорізької АЕС і реакцію МАГАТЕ, снарядний голод на фронті й неспроможність НАТО виконати свої обіцянки щодо виготовлення та постачання в Україну у 2023 р. 1 млн снарядів – надійшло лише 300 тис., нестачу поставок в Україну сучасних систем протиповітряної оборони Patriot, що дозволило країні-окупанту знищити 80% енергосистеми України у 2024 році, підігравання Міжнародного фонду Червоного Хреста діям російських окупантів у частині депортації українських дітей та багаторічна бездіяльність цієї організації щодо пошуку та підтримки українських військовополонених. Наразі всі в Україні зрозуміли, що ні на кого сподіватися окрім як на себе не варто і не потрібно, оскільки сьогоднішній світ – це світ егоцентризму та ситуативних союзів. Саме тому стійкість України, стійкість кожної територіальної громади в Україні, а значить і стійкість кожного мешканця України залежить від розвитку резильєнтних компетентностей громадян.

Варто враховувати, що резильєнтність завжди засновується на цінностях та інтересах, без їх урахування вибудувати ефективну стратегію резильєнтності неможливо.

Суттєво, що видів резильєнтності налічується безліч: військово-політична резильєнтність; зовнішньополітична; енергетична; економічна; правова; соціально-політична; демографічна; гуманітарна; духовно-культурна; освітня і наукова; резильєнтність масових комунікацій (мережево-інформаційна) та ін.

Резильєнтність є смыслом і метою безпеки. До прикладу, візьмемо гуманітарну резильєнтність, яка покликана забезпечувати нейтралізацію викликів і загроз для населення, належний захист життя людей. В Україні зростає кількість учасників бойових дій, які потребують реабілітації при переході від життя на лінії вогню до життя на відносно безпечній території України [36]. На рівні держави вже створені інституції, що опікуються ветеранами, але допоки, вони напрацьовують лише експериментальні проєкти, такі як Центри ветеранського розвитку чи інститут помічника ветерана. Тобто, це явно недостатньо. Ми маємо в кожній територіальній громаді при сервісному офісі працевлаштувати помічників ветеранів і забезпечити належні умови їх діяльності [18].

З точки зору міжнародної практики, резильєнтність розглядається як здатність суб'єкта міжнародних відносин протидіяти гібридним загрозам [64]. Риси такої здатності потрібно набувати, вони не завжди є від природи. Саме з розуміння гібридних загроз у сучасному світі починається резильєнтність. Такі загрози часто «мігрують» і змінюються. Лише за результатами всебічного вивчення зовнішнього та внутрішнього середовища держави як цивілізаційного суб'єкта можливо ідентифікувати потенційні гібридні ризики та загрози. Також для резильєнтності важливо усвідомити її прийняття, розуміння рис та якостей, які потрібно набути.

Війна, що стала великим випробуванням для держави і публічної влади, підсилила роль місцевого самоврядування у стійкості країни, що виявилось, зокрема, в організації опору агресору. Тому в умовах воєнного стану не зменшено «повноваження місцевого самоврядування, за окремими напрямками навіть підсилено функції голів громад і надано їм додаткові ресурси» [60]. Також поняття «стійкість» використовується як характеристика українського народу.

Указом Президента України від 27 вересня 2021 року № 479/2021 затверджено Концепцію забезпечення національної системи стійкості [81], в якому зазначено мету, основні принципи, механізми і терміни впровадження національної системи стійкості. Концепція визначає такі основні напрями: своєчасна ідентифікація державою і суспільством потенційних загроз; виявлення слабких місць та оцінювання ризиків національній безпеці; запобігання та мінімізація негативних впливів; ефективне реагування та максимально повне і швидке відновлення після надзвичайних та кризових ситуацій.

Також Концепцією окремо виділяється поняття організаційної стійкості як здатності органів державної влади та місцевого самоврядування ідентифікувати, здійснювати підготовку до змін безпекового середовища та підтримувати сталу життєдіяльність в кризових ситуаціях задля збереження функціонування і подальшого розвитку.

Необхідною умовою забезпечення організаційної стійкості територіальної громади є ефективне виконання своїх повноважень органами місцевого самоврядування. Це, зокрема, забезпечення місцевого економічного розвитку (сприяння розвитку підприємництва, залучення інвестицій), розвиток місцевої інфраструктури, планування розвитку території, удосконалення використання ресурсного потенціалу території, оптимізація системи участі громадськості у розробленні

управлінських рішень і в контролі за тим, як вони реалізуються, забезпечення екологічної доброчесності, розвиток культури тощо.

Стратегією національної безпеки України, що затверджена Указом Президента України від 14 вересня 2020 року № 392, стійкість визначено однією з основних засад, на яких ґрунтується зазначена Стратегія, а запровадження національної системи стійкості віднесено до основних напрямів зовнішньополітичної та внутрішньополітичної діяльності держави для забезпечення її національних інтересів і безпеки. Запровадження на основі національних інтересів України та з урахуванням міжнародного досвіду багаторівневої комплексної національної системи стійкості сприятиме формуванню на державному, регіональному та місцевому рівнях необхідних спроможностей для запобігання та належного реагування держави і суспільства на широкий спектр загроз та швидкого відновлення після кризових ситуацій.

Протягом 2014–2023 рр. не було створено системну державну політику відновлення територіальних громад. Наприклад, постраждалим від російської агресії регіонам та громадам Урядом пропонується розробити План відновлення та розвитку (детальніше див. у Таблиці 2.1. Законодавчі та нормативно-правові акти, які визначають механізми забезпечення стійкості та відновлення територіальних громад). У Таблиці 2.1 зібрано основні нормативно-правові акти, що регулюють питання забезпечення стійкості територіальних громад та подальшого їх відновлення.

Разом з тим сьогодні відсутні єдині принципи, процеси і механізми забезпечення національної стійкості на державному, регіональному та місцевому рівнях. Також не вирішено питання законодавчого, інституційного, методологічного забезпечення функціонування національної системи стійкості та взаємодії суб'єктів її забезпечення. Тому нагальним є питання впровадження інтегрованого механізму забезпечення

Законодавчі та нормативно-правові акти, які визначають механізми забезпечення стійкості та відновлення територіальних громад

Зміст основних положень забезпечення стійкості та сфера дії	Назва нормативно-правового акту
Територіальна громада має право на місцеве самоврядування. Це право громада може здійснювати через органи місцевого самоврядування (сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи) або безпосередньо	Конституція України, XI розділ (статті 140–146)
Визначено поняття «територіальна громада» – «це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, які є самостійними адміністративно-територіальними одиницями. Територіальною громадою також вважають добровільне об'єднання жителів кількох сіл, селищ, міст, що мають єдиний адміністративний центр»	Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»
Систематизовано рівні документів державної регіональної політики: державна стратегія – регіональна стратегія – стратегія розвитку територіальної громади. Виділено такі типи територій: території відновлення; точки економічного зростання; території з особливими умовами для розвитку; території сталого розвитку	Закон України «Про засади державної регіональної політики»
Програма комплексного відновлення не є обов'язковою	Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності»
До Програми комплексного відновлення області, території територіальної громади (її частини) увійшли певні зміни; було надано можливість громадам розробляти документацію, яка вміщує аналітичні дані щодо руйнацій і щодо демографічних показників. Чіткі алгоритми розроблення Програм комплексного відновлення областей або територій територіальних громад (їх частин) містить План дій, але самі громади повинні за цим алгоритмом наповнити його конкретикою відповідно до потреб та інтересів громади	Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо першочергових заходів реформування сфери містобудівної діяльності»

Затверджено Порядок визначення територій відновлення; Порядок розроблення, реалізації та моніторингу плану відновлення та розвитку регіонів і планів відновлення та розвитку територіальних громад	Постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 2023 р. № 731 «Про затвердження порядків з питань відновлення та розвитку регіонів і територіальних громад»
Проект Плану відновлення та розвитку територіальної громади має бути розроблений на підґрунті Програми комплексного відновлення. Для цього громада має відповідати певним критеріям: 1) якщо зруйновано та/або пошкоджено понад 15% житлового фонду територіальної громади або окремих населених пунктів; 2) кількість населення зменшилася більше ніж на 25%; 3) в установленому законодавством порядку прийнято рішення про розроблення програми комплексного відновлення	Указ Президента України від 30.09.2019 № 722 «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року»
Програма комплексного відновлення має відповідати завданням сталого розвитку України на період до 2030 року	Розпорядження Кабінету Міністрів України від 10 листопада 2023 р. № 1025-р «Про затвердження плану заходів з реалізації Концепції забезпечення національної системи стійкості до 2025 року»
Затверджено план заходів з реалізації Концепції забезпечення національної системи стійкості до 2025 року. Рекомендовано органам місцевого самоврядування забезпечити виконання плану заходів у межах своїх повноважень. Міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади, обласним та Київській міській державним адміністраціям (військовим адміністраціям), іншим державним органам (за згодою) потрібно забезпечити виконання плану заходів та подавати щороку до 10 січня Кабінетові Міністрів України інформацію про стан його виконання	

стійкості територіальних громад та подальшого їх відновлення (Рис. 2.3).

Реалізація такого механізму має передбачати узгоджене функціонування та взаємодію органів місцевого самоврядування, визначення механізму координації такої діяльності, чіткий розподіл повноважень та відповідальність за його впровадження між структурними підрозділами органу місцевого самоврядування, формування планів відновлення та стратегічного розвитку.

Також інтегрований механізм забезпечення стійкості повинен передбачати функціонування основних елементів:

1) дієвість та спроможність до повноцінного функціонування органів місцевого самоврядування, їх інституційна стійкість;

2) захищеність об'єктів критичної інфраструктури на рівні територіальної громади, зокрема: стійке постачання продовольства, водопостачання, енергопостачання, постачання теплової енергії; функціонування громадського транспорту; кібербезпека та захист електронних інформаційних систем; захищеність та безперебійне функціонування інформаційних та комунікаційних мереж; забезпечення правопорядку на рівні громади; здатність системи охорони здоров'я функціонувати в умовах посиленних навантажень;

3) спроможність єдиної державної системи цивільного захисту до дій в умовах загрози чи виникнення надзвичайних ситуацій;

4) здатність ефективно реагувати на збільшення кількості ВПО;

5) суспільна стійкість, зокрема, до інформаційних впливів;

6) фінансово-економічна стійкість, зокрема, безперервність основних бізнес-процесів тощо.

Механізми забезпечення стійкості та відновлення територіальних громад розглядаються з точки зору таких складових:

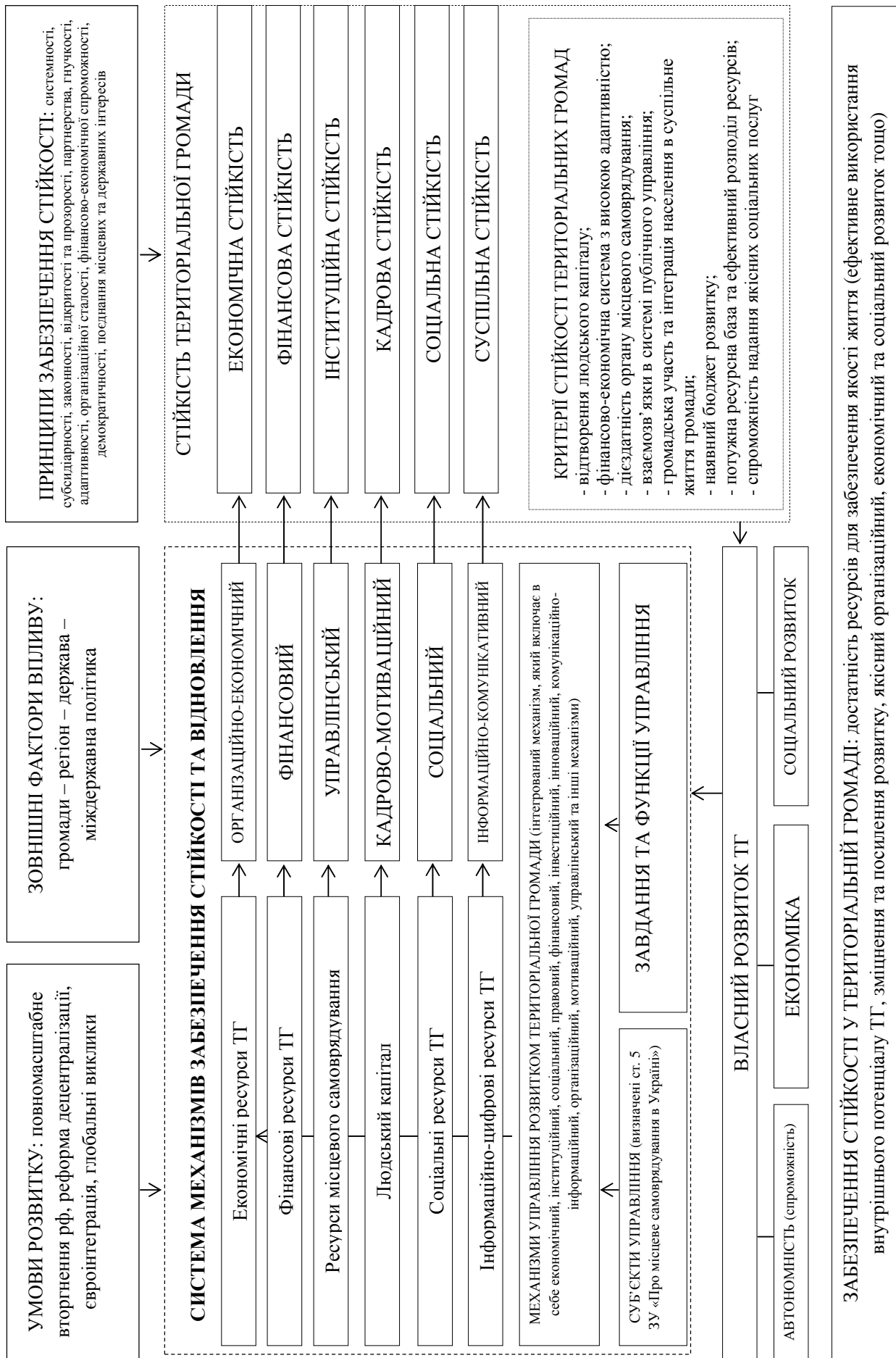


Рис. 2.3. Концепція інтегрованого механізму забезпечення стійкості у територіальній громаді

- галузевої, що передбачає підвищення рівня стійкості та конкурентоспроможності ТГ шляхом оптимізації і диверсифікації організаційного-економічного та фінсового механізмів, забезпечення ефективної спеціалізації регіонів з пріоритетним використанням власного ресурсного потенціалу;

- просторової – передбачає досягнення збалансованого розвитку, стимулювання міжрегіонального співробітництва, створення рівних умов для фінансової стійкості;

- управлінської – передбачає застосування єдиних підходів до формування і реалізації політики місцевого розвитку, створення єдиної системи стратегічного планування, оптимізація системи територіальної організації влади (Рис. 2.4).

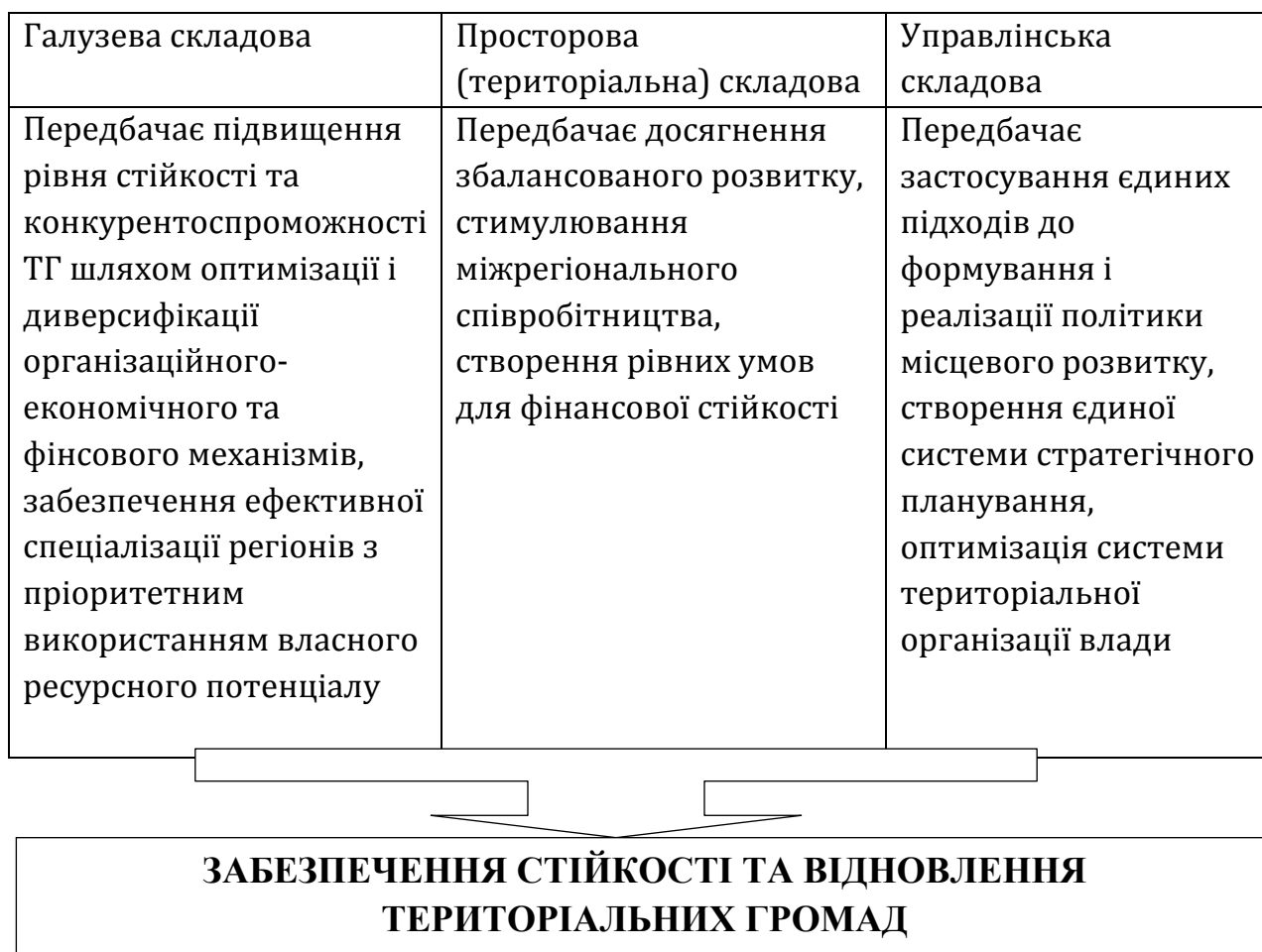


Рис. 2.4. Складові механізми забезпечення стійкості та відновлення територіальних громад

Джерело: складено авторами

Інтегрований механізм забезпечення стійкості територіальних громад – це сукупність заходів щодо зміцнення економічної, фінансової, інституційної, кадрово-мотиваційної, соціальної, суспільної стійкості, які здійснюються з метою ефективного використання внутрішнього потенціалу територіальної громади, зміцнення та посилення розвитку, якісного організаційного, економічного та соціального розвитку, що в цілому формує здатність накопичити достатнію кількість ресурсів для забезпечення якості життя мешканців територіальної громади.

Перелік базових елементів, на забезпечення яких має бути спрямовані механізми стійкості, не є вичерпним і може бути розширений відповідно до особливостей розвитку безпекової ситуації і з врахуванням типу територій.

В основу інтегрованого механізму забезпечення стійкості територіальних громад покладено такі принципи, як:

- комплексність;
- громадська участь;
- передбачуваність;
- надійність;
- обізнаність;
- готовність;
- мобільність;
- адаптивність;
- наявність резервів;
- безперервність;
- субсидіарність (детальніше – у Таблиці 2.2).

Як свідчить досвід, у кризових умовах територіальні громади, володіючи наявними ресурсами та правом на автономію, довели свою здатність вирішувати досить складні проблеми, посилюючи власну конкурентоспроможність та підтверджуючи стійкість.

Принципи реалізації інтегрованого механізму забезпечення стійкості територіальних громад та їх подальшого відновлення

Принцип	Суть у забезпеченні стійкості
Комплексність	Передбачає вжиття комплексу заходів щодо будь-яких загроз і кризових ситуацій на всіх етапах циклу забезпечення стійкості
Громадська участь	Передбачає, що усі суб'єкти забезпечення стійкості постійно обмінюються необхідною інформацією, комунікують між собою у різних форматах, спільно виконують визначені завдання у межах своєї відповідальності
Передбачуваність	Означає своєчасну ідентифікацію загроз, виявлення вразливостей та оцінювання ризиків
Надійність	Передбачає, що механізми функціонують повноцінно і здатні долати збої у роботі, які виникають під впливом загроз і кризових ситуацій, усі суб'єкти забезпечення стійкості мають достатні ресурси і спроможності для реагування на загрози
Обізнаність	Передбачає, що усі суб'єкти забезпечення стійкості володіють належними знаннями і практичними навичками щодо реагування на загрози і кризові ситуації на будь-якому етапі
Готовність	Передбачає наявність планів дій щодо спільного реагування на будь-які загрози, належний рівень теоретичної і практичної підготовки усіх суб'єктів забезпечення стійкості до реагування на загрози і кризові ситуації на усіх етапах циклу забезпечення стійкості
Мобільність	Передбачає здатність до швидкого залучення основних і резервних сил, засобів, ресурсів та об'єднання зусиль для вирішення завдань в умовах виникнення загрози, настання кризової ситуації

Адаптивність	Передбачає здатність пристосовуватися до кризових умов і нових обставин, які виникли під впливом загрози або кризової ситуації, забезпечувати виживання, еволюцію, можливість трансформувати негативні результати в позитивні, а також застосовувати інноваційні рішення
Наявність резервів	Передбачає наявність у системі додаткових спроможностей, які можуть бути задіяні внаслідок виходу з ладу основних, а також альтернативних планів, стратегій розвитку
Безперервність	Передбачає, що в умовах виникнення загрози, настання кризової ситуації система продовжує діяти без значної втрати функціональності, усі суб'єкти забезпечення стійкості здатні виконувати основні функції
Субсидіарність	Передбачає розподіл повноважень і відповідальності, за якого ключові рішення щодо реагування на загрози і кризові ситуації ухвалюються на найнижчому можливому рівні з координацією на вищому доцільному рівні

Важливе значення у діяльності органів місцевого самоврядування має Офіс підтримки реформ, який проводить роз'яснювальну роботу щодо функціонування бюджетної сфери територіальних громад у період воєнного стану, а також Урядовий офіс координації європейської та євроатлантичної інтеграції України, який виступає основним провайдером публічної політики у напрямі реалізації євроінтеграційних процесів. Це самостійний структурний підрозділ Секретаріату Кабінету Міністрів України, який забезпечує уряд організаційно, експертно-аналітично та інформаційно для його діяльності стосовно європейської та євроатлантичної інтеграції [32]. Саме цими провайдерами публічної політики розробляються та надаються рекомендації щодо оптимізації роботи місцевих громад в умовах воєнного стану, роз'яснюються нагальні питання щодо регулювання місцевого бюджету, трудових відносин, земельних питань, надання адміністративних, медичних, освітніх, соціальних послуг, допомоги війську, ВПО тощо. Наприклад,

стосовно функціонування влади в умовах окупації було надано роз'яснення про колабораційну діяльність і дано рекомендації щодо організації роботи органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану, що ведеться за багатьма напрямками: евакуація жителів територіальних громад, прийом ВПО, забезпечення їх базових потреб, робота з волонтерами тощо.

При відновленні влади на деокупованих територіях місцева та регіональна влада стикається з численними викликами, а саме: відбудова пошкодженого житла (див. Додаток Б), відновлення господарських процесів, питання безпеки людей. На разі існує три умови, за яких на деокупованих територіях відновлюватиметься діяльність місцевого самоврядування: 1) виявлення і розслідування правоохоронними органами діяльності осіб, які підозрюються у колабораціонізмі; 2) наявність кворуму та здатність ухвалювати рішення. Тобто наявність представників органів місцевого самоврядування, реально перебувають на деокупованій території, а не за межами громади, області, країни, зникли безвісти або були викрадені, або ж вони несуть кримінальну відповідальність; 3) замість проведення виборів, які в умовах воєнного стану заборонені законом, утворення військових адміністрацій на період воєнного стану.

Об'єднана територіальна громада повинна бути спроможною для своїх жителів через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень охорони здоров'я, освіти, соціального захисту, культури, а також житлово-комунальні умови та економічно-фінансовий розвиток. Спроможною можна вважати таку об'єднану територіальну громаду, яка має джерела наповнення бюджету, кадри та інфраструктуру, необхідні для вирішення в інтересах жителів громади питань місцевого значення.

Система наявних в територіальній громаді ресурсів є основою забезпечення розвитку території, і виокремлює базові та соціально й економічно зумовлені ресурси. Результатом ефективного використання ресурсів має бути розвиток території, а саме: економічний (створення робочих місць, підприємницького середовища, інвестиційна привабливість), соціальний (зростання добробуту населення, якості надання суспільних послуг, підтримка незахищених верств тощо) та екологічний (збереження природного середовища).

Реформа адміністративно-територіального устрою, децентралізація управління та фінансових ресурсів дають можливість територіальній громаді стати основним суб'єктом забезпечення розвитку своєї території. Новим у такому погляді є обширна інклюзія членів територіальної громади до її розвитку, яка сприятиме максимально ефективному використанню людського ресурсу і забезпеченню оптимального життєвого простору для всіх жителів громади.

З метою забезпечення життєдіяльності регіонів, територіальні громади повинні напрацьовувати власні фінансові ресурси, тобто стабілізувати власну фінансову базу.

Можна виділити фінансову стійкість як важливий компонент стійкості територіальних громад або/чи як здатність органів місцевого самоврядування акумулювати доходи, достатні для забезпечення збалансованого бюджету протягом бюджетного року.

Окрім того фінансову стійкість місцевого бюджету можна розглядати як стан доходів і видатків бюджету, їх структуру і динаміку, які забезпечують органам місцевої влади можливість повного, своєчасного і незалежного від інших бюджетних рівнів виконання своїх зобов'язань, сприяють збалансованому розвитку економіки і соціальної сфери.

Фінансова стійкість місцевого бюджету характеризується як стан, при якому забезпечуються нормальне функціонування суб'єкта місцевої

влади, реалізація всіх закріплених за ним повноважень на основі повного та своєчасного фінансування передбачених в бюджеті витрат.

На рівень фінансової стійкості, фінансової безпеки місцевих бюджетів впливають зовнішні і внутрішні чинники. Зовнішні – це інфляція, коливання цін на енергоносії; нестабільність правового базису щодо діяльності суб'єктів господарювання; рівень економічного розвитку країни; низький рівень ефективності функціонування державних фінансових органів; низька якість фінансового, бюджетного та податкового законодавства; адміністративні перешкоди та низький рівень довіри до влади; законодавчі акти щодо зменшення податкового потенціалу місцевих бюджетів; кризи економічної та грошово-кредитної системи. Зовнішні чинники найбільше загрожують фінансовій стійкості. Внутрішні загрози – це ухилення від податків; велика кількість фінансових зобов'язань місцевих органів влади; якість виконання бюджету; помилки при його плануванні; якість фінансового контролю; низька якість планування доходів місцевих бюджетів; втрата самостійності місцевого бюджету через нестачу джерел доходів; зменшення власності місцевих органів влади у результаті її передачі на іншій рівень бюджетної системи; низький ступінь використання податкового потенціалу територій; стан розвитку галузей економіки регіону; рівень життя населення регіону; високий рівень дотаційності місцевих бюджетів; розмір території; нераціональність використання місцевих природних ресурсів; відсутність зацікавленості місцевих органів влади у збільшенні власної доходної бази.

Важливим складником забезпечення стійкості територіальних громад є соціальна стійкість, яка передбачає здатність соціальної сфери швидко адаптуватися, усувати шоківі стани для економічних суб'єктів. У спеціальній науковій літературі поняття стійкості соціальної сфери визначається як гарантованість інституційної та правової захищеності

важливих соціальних потреб людини, інтересів суспільства і держави від зовнішніх та внутрішніх загроз. Також це поняття характеризують як міру досягнення оптимального рівня безпеки функціонування, відтворення і розвитку соціальної системи, що забезпечується системою політичних, економічних, ідеологічних, правових, організаційних і соціально-психологічних заходів, які проводять держава і суспільство, і які сприяють збереженню конституційного устрою, соціальної стабільності. Стійкість соціальної сфери – це є також і характеристикою ступеня соціальної стабільності суспільства, це такий стан суспільства, коли забезпечується нормальне його відтворення і як демографічної популяції, і як нації, і як народу.

Стійкість соціальної сфери – це такий стан життєдіяльності людини та суспільства, який характеризується незмінною системою забезпечення соціальних умов діяльності людини, її стійкості до ризиків, захищеності особистості. Як бачимо, поняття стійкості соціальної сфери включає багато критеріїв: економічних, політичних, соціальних. Воно віддзеркалює всі впливи на середовище життєдіяльності людини, а таким чином і на якість життя особистості, стабілізує суспільство та робить його здатним до саморозвитку. Стійкості соціальної сфери загрожують такі чинники як моральна деградація суспільства, низький рівень життя, висока смертність, бідність працюючого населення, безробіття, соціальна незахищеність населення.

Враховуючи вищевикладене можна зробити висновки, що у впровадженні механізмів забезпечення стійкості та відновлення територіальних громад є як переваги, так і ризики (Рис. 2.5). До переваг варто віднести:

- високий рівень безпеки,
- конкурентоспрожність,

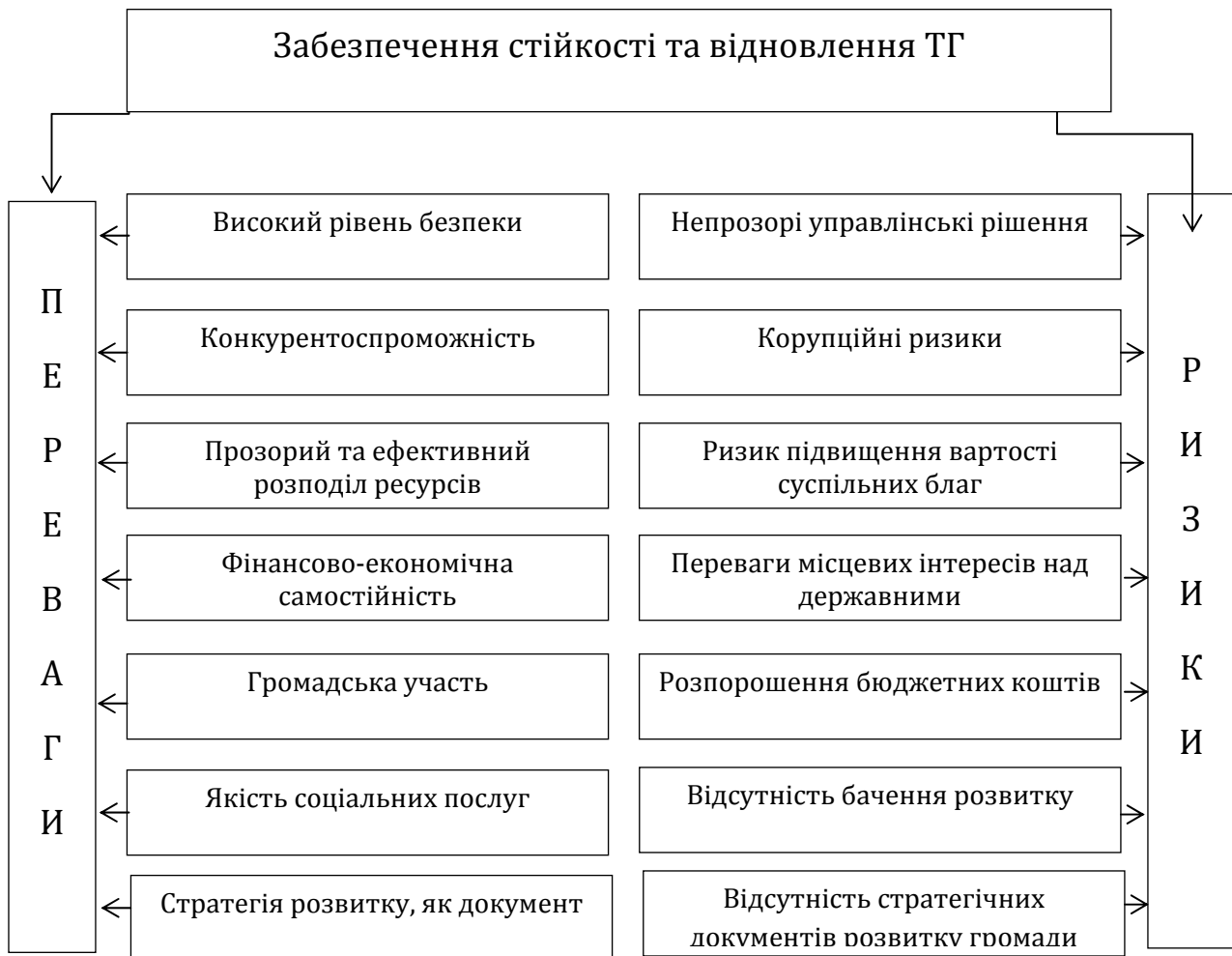


Рис. 2.5. Переваги і ризики, якими супроводжуються механізми забезпечення стійкості та відновлення територіальних громад

Джерело: складено авторами

- прозорий та ефективний розподіл ресурсів,
 - фінансово-економічна самостійність,
 - громадська участь,
 - якість соціальних послуг,
 - наявність стратегії розвитку та/чи плану відновлення, як документа тощо.

До ризиків відносимо:

- непрозорі управлінські рішення,
 - корупційні ризики;

- ризик підвищення вартості суспільних благ,
- перевага місцевих інтересів над державними,
- розпорошення бюджетних коштів,
- відсутність бачення розвитку,
- відсутність стратегічних документів розвитку територіальної громади.

Разом з тим, впровадження у територіальних громадах сучасних процедур і практик у межах інтегрованого механізму забезпечення стійкості, повоєнного відновлення та розвитку, координації, стратегічного планування процесів відновлення дасть можливість:

- підвищити здатність системи управління оперативно й ефективно запобігати та долати наслідки криз, запобігати людським, соціальним та економічним втратам, сприяти відновленню деокупованих територій;
- відновити об'єкти критичної інфраструктури, житлового фонду та систем життєдіяльності територіальних громад;
- втілювати в життя заходи з проектування, нового будівництва, реконструкції та розвитку, капітального й поточного ремонту об'єктів житлового фонду;
- забезпечити належний соціальний захист, адаптацію та інтеграцію ВПО, реінтеграцію ветеранів та всього населення територіальних громад;
- створити механізми соціального залучення ВПО до життя громад, які їх приймають, за економічним, суспільним, культурним та інформаційним вимірами;
- створити умови для розвитку мікро-, малого та середнього бізнесу;
- відновити самодостатність територіальних громад, залучити їх до планування розвитку та виконання пріоритетних завдань;

- посилити інституційну спроможність місцевого самоврядування в контексті вимог воєнного та повоєнного часу;

- розробити та реалізовувати проєкти відповідно до визначених пріоритетних напрямів відновлення із залученням інвестицій, кредитних коштів і міжнародної допомоги;

- забезпечити синергію партнерств та взаємодії між центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями щодо реалізації міжнародних проєктів та програм із питань відновлення та повоєнного розвитку.

2.2. Типи територіальних громад: особливості, що характеризують стійкість

Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 18 липня 2023 р. № 731 затверджено Порядок визначення територій відновлення, що визначає вимоги щодо показників для віднесення територіальних громад і мікрорегіонів до територій відновлення, механізм відбору та віднесення територіальних громад і мікрорегіонів до територій відновлення як одного із функціональних типів територій.

Території відновлення визначаються з метою планування та здійснення комплексу заходів щодо їх відновлення.

Територіальна громада відноситься до території відновлення за умови наявності хоча б одного з таких критеріїв:

- 1) на території територіальної громади відбувалися бойові дії;
- 2) територія територіальної громади або її частина була тимчасово окупована;

3) на території територіальної громади наявні руйнування об'єктів критичної та соціальної інфраструктури, об'єктів житлового фонду внаслідок ведення бойових дій та/або обстрілів;

4) територія територіальної громади характеризується значним переміщенням населення до інших регіонів та/або інших держав та різким погіршенням рівня соціально-економічного розвитку за такими показниками:

- чисельність населення зменшилася порівняно із станом на 1 січня 2022 р. не менше ніж на 15 %;

- рівень безробіття порівняно із станом на 1 січня 2022 р. збільшився не менше ніж на 15 %;

- кількість ВПО становить понад 10 % загальної чисельності населення територіальної громади станом на 1 січня 2022 р.;

- зменшення обсягу надходжень від сплати податків та зборів до загального фонду місцевого бюджету з березня по грудень 2022 р. порівняно з відповідним періодом 2021 року (без урахування міжбюджетних трансфертів та податку на доходи фізичних осіб з грошового забезпечення, грошових винагород та інших виплат, одержаних військовослужбовцями та особами рядового і начальницького складу, що сплачується податковими агентами до місцевих бюджетів) становить не менше 15 %.

Віднесення територіальної громади до територій відновлення можливе за умови, що територія такої територіальної громади не належить до територій активних бойових дій та тимчасово окупованих російською федерацією територій, включених до переліку територій, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих рф, затвердженого Мінреінтеграції, для яких не визначена дата завершення бойових дій або тимчасової окупації.

Відновлення регіонів і територіальних громад здійснюється з метою ліквідації негативних наслідків збройної агресії РФ проти України, прискореного відновлення зруйнованих та/або пошкоджених об'єктів критичної та соціальної інфраструктури, об'єктів житлового і громадського призначення до стану, що дає змогу забезпечити повернення в територіальну громаду та регіон ВПО та біженців, створення сприятливих умов для діяльності суб'єктів господарювання незалежно від форми власності.

Під час розроблення плану відновлення та розвитку регіонів, враховується наявний потенціал, перспективна спеціалізація територій.

План відновлення та розвитку регіонів включає:

- завдання і заходи з відновлення та розвитку;
- прогнозовану потребу та можливі джерела фінансування;
- індикатори виконання завдань, здійснення заходів з відновлення та розвитку і їх прогнозні значення;
- перелік проєктів регіонального (місцевого) розвитку, реалізація яких передбачається в рамках виконання плану відновлення та розвитку регіонів;
- регіональні плани відновлення та розвитку.

Варто зазначити, що проєкт регіонального плану відновлення та розвитку повинен узгоджуватися з програмою комплексного відновлення області, якщо обласною держадміністрацією прийнято рішення про її розроблення.

Проєкт плану відновлення та розвитку територіальної громади включає:

- завдання і заходи з відновлення та розвитку;
- прогнозовану потребу та можливі джерела фінансування;
- індикатори виконання завдань, здійснення заходів з відновлення та розвитку і їх прогнозні значення;

- перелік проєктів регіонального (місцевого) розвитку.

Виконання плану відновлення та розвитку регіонів і планів відновлення та розвитку територіальних громад здійснюється шляхом проведення заходів та реалізації проєктів регіонального (місцевого) розвитку на відповідних територіях. Результати виконання плану відновлення та розвитку регіонів і планів відновлення та розвитку територіальних громад визначаються на підставі проведення моніторингу шляхом порівняння фактичних і прогнозних значень індикаторів оцінювання виконання завдань, проведення заходів та реалізації проєктів регіонального (місцевого) розвитку.

Моніторинг виконання плану відновлення та розвитку регіонів проводиться щороку Мінінфраструктури на підставі даних офіційної статистики, інформації міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних (військових) адміністрацій.

Моніторинг виконання плану відновлення та розвитку регіонів може проводитися, зокрема, на основі Єдиної цифрової інтегрованої інформаційно-аналітичної системи управління процесом відбудови об'єктів нерухомого майна, будівництва та інфраструктури та/або інформаційно-комунікаційної системи – єдиної геоінформаційної системи здійснення моніторингу та оцінювання розвитку регіонів і територіальних громад.

Здійснюючи аналіз функціонування різних типів громад, а саме: 1) тимчасово окупованих; 2) територіальні громади, що перебувають в облозі; 3) територіальні громади, розташовані на лінії фронту; 4) територіальні громади, що відновлюються після деокупації та ведення бойових дій; 5) територіальні громади, що розташовані в тилу, можна зробити висновок що індикаторів та показників, що забезпечують та

підсилюють їх стійкість, та з чим потрібно працювати під час розробки нових дієвих політик та впровадження механізмів забезпечення стійкості та відновлення територіальних громад (Рис. 2.6).

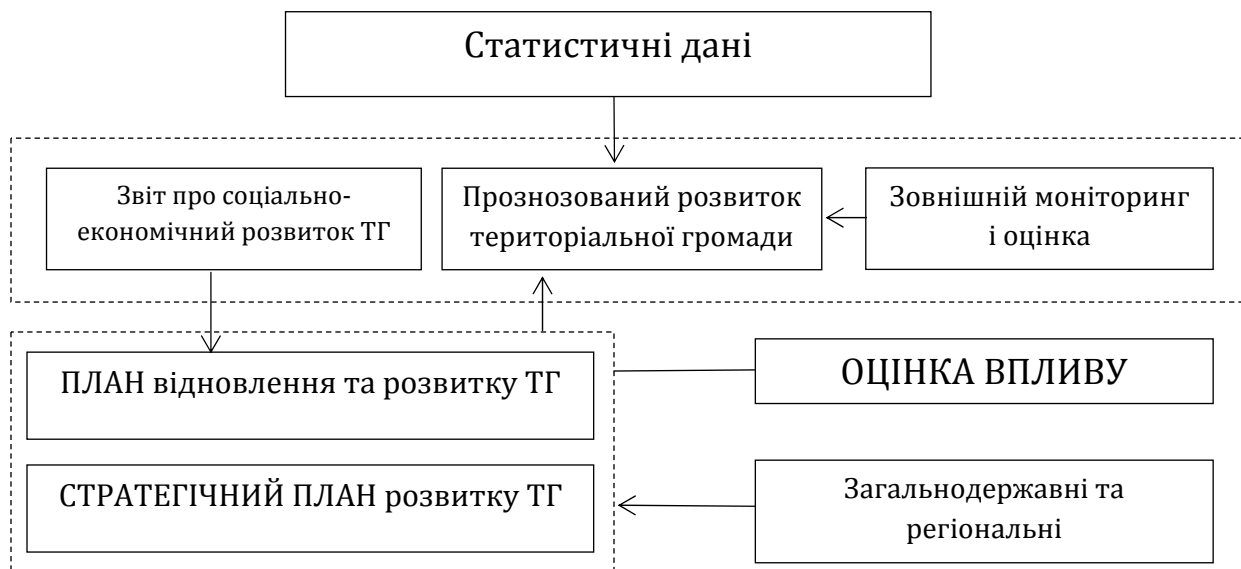


Рис. 2.6. Прогнозована модель аналізу функціонування територіальної громади

Джерело: складено авторами

Національна система стійкості – це набір чинників та характеристик (предикторів), які дозволили суспільству та органам публічної влади впоратися з викликами. Наше завдання – виокремити та розглянути ці чинники, адже це дає можливість вплинути на збереження стійкості до нових викликів, які ми переживаємо майже щодня.

Кращі економічні показники вказують на вищу стійкість громад. Частка власних надходжень в загальному обсязі доходів громади позитивно корелює з готовністю (preparedness) громади до викликів війни. Підкреслимо, що не загальний обсяг власних надходжень на душу населення, а саме нижча залежність громади від субвенцій та дотацій з державного бюджету позитивно впливає на її готовність до складних, багатовимірних потрясінь. На нашу думку, цей показник відображає

здатність громади мобілізувати фінансові ресурси з різних місцевих податків, зборів та інших джерел, що робить її фінансово самодостатньою, а отже, автономним та ефективним суб'єктом бюджетної системи.

Незважаючи на те, що реформа децентралізації в Україні наголошує на необхідності розбудови спроможності громад, сільські громади мають нижчу спроможність генерувати власні доходи, ніж міські. У середньому частка власних доходів у міських громадах на сім відсотків вища, ніж у сільських.

До початку реформи децентралізації близько 13% усіх громад мали статус «місто обласного значення». Такий статус надавався містам, які були економічними та культурними центрами з розвиненою промисловістю та населенням понад 50 000 осіб. Цим містам було дозволено залишати у себе 75% податку на доходи фізичних осіб; їм також були передані такі функції як стратегічне соціально-економічне планування, які для сільських громад виконували районні адміністрації. Тому ми вирішили використати цей показник як непрямий чинник ресурсної рівності та управлінського досвіду громад.

Наше дослідження показало позитивну кореляцію між наявністю в громаді міста обласного значення та балом громади за Індексом готовності (preparedness). Ми припускаємо, що на цей зв'язок (що зберігається навіть з урахуванням міського статусу громади, тобто серед міських громад міста обласного значення також виділяються) впливає тривале економічне процвітання цих міст, а також багаторічний досвід управління значними фінансовими ресурсами та стратегічного планування, який ці міста накопичили до початку децентралізації.

Угоди про співробітництво з іншими громадами в Україні мають позитивний вплив на всі такі виміри стійкості – готовність, адаптацію та надійність. Ми пояснюємо це тим, що якщо органи місцевого самоврядування підписували угоди до повномасштабної війни, вони

мали необхідні горизонтальні зв'язки для швидкого обміну ресурсами, досвідом та найкращими практиками у кризові перші місяці, тижні й на момент опитування.

З глибинних інтерв'ю з головами громад ми знаємо, що координація та об'єднання зусиль були критично важливими під час взаємодії не лише між громадами, але і в межах громади – з місцевим бізнесом, громадськими організаціями, внутрішньо переміщеними особами тощо. Таку залученість важко операціоналізувати, тому для цього ми обрали декілька показників. Серед них рівень участі громадян у місцевих виборах та факт створення центрів підтримки бізнесу позитивно пов'язані з показниками адаптації та готовності (зв'язок значущий навіть з урахуванням міського чи сільського статусу громади), в той час як кількість молодіжних центрів та рад не показали будь-якого статистично значущого зв'язку. Це може бути пов'язано з обмеженою кількістю даних та/або розміром вибірки.

Отже, не лише матеріальні ресурси, а й залученість та врядування важливі для забезпечення готовності як виміру стійкості. У цьому сенсі реформа децентралізації в Україні, спрямована на розбудову спроможності громад та посилення участі громадян на місцевому рівні, сприяла підвищенню стійкості перед вторгненням. Реформа децентралізації також підвищила стійкість, проклавши шлях до обміну знаннями та співпраці між громадами через угоди про співробітництво.

На призупинення надання послуг та відсутність адаптаційних заходів більшою мірою впливав регіон та його ураженість військовими діями, а також близькість лінії фронту та кордону з росією та білоруссю. Ймовірність повного припинення надання адміністративних послуг або послуг із вивезення сміття була вищою в громадах, розташованих у північному макрорегіоні, особливо в тих, що розташовані ближче до кордону з білоруссю та росією (навіть з урахуванням досвіду окупації

громад). Водночас громади, розташовані в північних регіонах і ближче до лінії зіткнення, виявилися більш стійкими за показниками адаптації до зими, ніж ті, що розташовані в південних регіонах і ближче до ЄС. Можливо, шок від близьких воєнних дій або окупації посилив мотивацію для підготовки до можливих майбутніх випробувань.

Це контрастує з показником готовності, де на результати громад за нашим індексом не вплинули географічні чинники. Це спостереження підкреслює багатогранну природу стійкості, вказуючи на те, що різні типи громад можуть мати різні показники за різними вимірами.

Громади з більшою кількістю населення, міським типом поселення та міським населенням, як правило, мають кращі показники готовності (preparedness). Поясненням може бути те, що до вторгнення міські громади мали більші людські та фінансові можливості для залучення та розвитку наявних ресурсів з метою передбачення потенційних потрясінь, підготовки до них та забезпечення свого функціонування.

Як бачимо з результатів дослідження, як матеріальні, так і нематеріальні ресурси впливають на здатність громад впоратися із сучасними загрозами інституційній стійкості. Водночас хоч децентралізація і вплинула на інституційний розвиток громад та посилила сільські та селищні громади завдяки амальгамації й передачі фінансових ресурсів на низовий рівень, ми фіксуємо значку різницю в стійкості між більш урбанізованими громадами, колишніми містами обласного значення та рештою населених пунктів. Тому на нашу думку, в плануванні політик та програм варто:

- розвивати кадровий ресурс в сільських та селищних громадах. Розрив між містом та селом не є чимось новим та характерним тільки для України. Щонайменше 84% громад до реформи децентралізації не мали досвіду проєктного менеджменту. Навички роботи з даними, проєктного менеджменту та стратегічного планування є ключовими не

лише для стійкості, а й для відбудови. Без збільшення уваги до спроможностей сільських та менших за розміром міських громад вони не зможуть рівноцінно конкурувати за ресурси донорів для відбудови, а розрив між великими містами та рештою громад лише зростатиме.

Тому потрібні не лише такі проєкти як Community-led Inclusive Recovery (CLIR) від Support to Ukraine Reforms (SURGe), а й комплексні програми навчання лідерів невеликих громад, виділення фіксованого бюджету на аналітичну та проєктну підтримку малих і середніх громад (в рамках роботи Агенцій регіонального розвитку або в межах функцій реформованих районів);

- розвивати стійкість прифронтових територій та громад поруч із прикордонними територіями. Наразі у 30 км зоні від російського та білоруського кордону входять 109 територіальних громад, серед яких 81 – сільські та селищні. Кожна зі складових стійкості – підготовка, надійність, адаптивність – ще більш критичні на цих територіях, ніж у решти громад. Серед громад на цих територіях треба вивчати та поширювати особливі практики підготовки до криз та створити «поєси стійкості», які б забезпечили більшу безпеку місцевого населення. Більше про найкращі практики адаптації та політики розвитку стійкості можна прочитати у дослідженні нашого центру. Основні формати розвитку, які ми підтримуємо, – це створення координаційної групи з розвитку стійкості та затвердження Resilience Programme громади, як Львівській ТГ у партнерстві з РНБО та The York Emergency Planning College (EPC) та використання досвіду Нідерландів та Великої Британії, де функціонують округи безпеки та форуми стійкості [66].

- розвивати співпрацю між громадами та в межах громад. Низова співпраця є критично важливою як у звичайний час, так і у шоківих умовах. Горизонтальна взаємодія часто працює краще, ніж очікування вказівок від обласного та центрального рівнів, забезпечуючи швидше

реагування та адаптацію. Тому такими важливими є ініціативи відновлення у форматі «грумада – громаді» (наприклад, «Пліч-о-пліч»), участь в асоціаціях, можливості спільної подачі та реалізації проєктів у рамках угод про співробітництво та інших форм взаємодії та обмінів між громадами. Важливість процесу кооперації громад варто врахувати як донорам у процесі створення проєктів, так і в державних політиках, заохочуючи співпрацю громад.

Для розвитку горизонтальної взаємодії в межах громади важливими є відкриті до участі та системні зустрічі в рамках Рад підприємців, ВПО, молоді тощо. Для активних представників бізнесу й громадянського суспільства важливе саме залучення до планування програм та проєктів, а не постфактум інформування про ухвалення рішення;

- не обмежувати повноваження громад та завершити реформу децентралізації. Збільшені повноваження та фінансові можливості для ОМС створили новий суспільний договір між громадянами та місцевими адміністраціями, який сприяє взаємній довірі: сплачуючи податки до муніципальних бюджетів, місцеві жителі та бізнес стають «принципалами», що дозволяє їм вимагати від своїх «агентів» (місцевих адміністрацій) якісних публічних послуг в обмін на збільшення податків (Arends et al, 2023). Децентралізація також привела до переходу від планування, орієнтованого на державу, до залучення місцевих зацікавлених сторін. Ці процеси в жодному разі не варто обмежувати чи зупиняти.

2.3. Організаційно-економічний механізм забезпечення стійкості територіальних громад

Децентралізований процес розвитку сільських територіальних громад (СТГ) уособлює в собі цілісне синергетичне поєднання системоутворюючих чинників, які сприяють взаємодії суб'єктів місцевого самоврядування для реалізації важелів державної політики, спрямованої на соціальну орієнтацію та згуртованість СТГ, і, таким чином, забезпечення внутрішньої інтеграції природних, кадрових, фінансових ресурсів, що спроможні розширити можливості громад на відтворення села за участі сільського населення [71, с. 259]. Первинним рівнем децентралізації є розширення повноважень сільської громади у формуванні бюджету та ухваленні владних рішень стосовно різних напрямків діяльності, забезпечення гідних умов життєдіяльності громадян, зокрема мешканців сільської місцевості з метою створення справедливо високого рівня продуктивності праці всіх учасників інтеграційного процесу та залучення до співпраці зацікавлених осіб, спроможних до зростання та стабільності функціонування в сільській поселенській мережі [106, с. 98].

Зазначимо, що підвищення доходів сільського населення як пріоритетного суспільного спрямування державної політики щодо розвитком СТГ дозволяє обґрунтувати модель формування їх самодостатності як інноваційного підходу, який реалізує організаційно-економічний механізм їх розвитку в умовах децентралізації влади, яка базується на чіткому розмежуванні функцій та повноважень між різними рівнями управління, гарантуванні права передачі визначених функцій і встановлення відповідальності за їх виконання, а також оптимальному забезпеченні населення соціальними послугами, моніторингу динаміки результатів і наслідків впроваджуваних програм

децентралізації, залученні жителів СТГ до прийняття управлінських рішень [216, с. 2892].

Динамічність результатів функціонування сільських територіальних громад, покращення їх фінансової спроможності, за умови існування ризикованості їх розвитку, вимагає обґрунтування раціональності використання їх сільських бюджетів через реалізацію організаційно-економічного механізму, який дозволяє оцінити потужність соціальної організації селянства, яка за функціями і повноваженнями наближується до рівня району [51]. Особливості організації СТГ сільської поселенської мережі обумовлені її специфічною структурою та функціями. Серед цих особливостей варто виокремити наступні: СТГ складається з окремих базових громад; організація СТГ являє собою одночасно сукупність окремих членів громади і групове членство громад; суверенітет СТГ обумовлений подвійною підпорядкованістю районній раді та селищній раді; організаційна структура СТГ включає інститут старост як представників окремих громад, що діють в інтересах цих окремих громад та центральні органи, які діють в інтересах всієї СТГ [51].

Якісною властивістю СТГ сільської поселенської мережі є накладання неформальної традиційної общинної організації громади на формальну, модернізація організаційної структури об'єднаної громади, подвійна властивість організації якої в сільській місцевості може викликати внутрішню інтеграцію або відчуження та латентний конфлікт [51].

Організаційно-економічний механізм розвитку сільських територіальних громад уособлює в собі сукупність економічних й організаційних методів, способів, форм, інструментів та важелів впливу на економічні відносини й внутрішні інтеграційні процеси СТГ в сільській поселенській мережі, що визначають реальні та можливі критерії забезпечення фінансової спроможності сільських громад,

враховуючи альтернативні варіанти модернізації їх інфраструктури на інноваційній основі [214, с. 147].

Дотримання сільськими територіальними громадами встановлених принципів та коригування внутрішнього інтеграційного процесу в межах сільської поселенської мережі, усуває відхилення у розрахунках фінансової спроможності місцевих бюджетів та досягнення гарантій щодо очікуваного ефекту при забезпеченні інтересів усіх учасників сільських територіальних громад. Відповідно організаційно-економічного механізму розвитку сільських територіальних громад в контексті їх внутрішньої інтеграції та фінансової спроможності передбачає планування, формування, організацію, реалізацію, мотивування, контроль місцевих бюджетів, який складається з декількох етапів.

Стан економічного зростання району прямо залежить від фінансової спроможності сільських громад та їх можливості займатися місцевим розвитком на своїй території для забезпечення та раціонального використання ендogenous потенціалу, а також ефективної організації циклу життєдіяльності її мешканців із залученням незадіяних джерел розвитку території. Необхідно зазначити, що інклюзія зростання фінансової спроможності сільських територіальних громад є багатогранною складовою системою їх фінансового потенціалу та відповідає пріоритетам реалізації сучасної децентралізації, що визначається державною та регіональною політикою на платформі системного підходу, забезпечуючи, таким чином, економічне зростання та розвиток, як на державному, так і на місцевому рівнях [222, с. 122].

Запровадження нових європейських підходів щодо управління інструментами фінансування сільських територій є однією з основних умов ефективності та незалежності органів місцевої влади з метою збільшення фундаменту функціонування та поступового впровадженням соціально-економічних важелів для залучення, накопичення,

розподілу та використання державних та приватних коштів, вкладених із зовнішніх та внутрішніх джерел. Відповідно, принцип інклюзії зростання фінансової спроможності СТГ для модернізації та відтворення інфраструктури сільської поселенської мережі шляхом покращення процесу фінансового забезпечення сільських територій тісно взаємопов'язаний з принципами регулювання бюджету, оподаткування та місцевої автономії, а також комплексності фінансової підтримки з боку держави [106, с. 100]. Проте, останній принцип недостатньо врегульований на державному рівні, що нівелює його вплив на місцевому рівні, оскільки в даному процесі задіяні лише окремі елементи системи фінансового забезпечення та їх взаємодії. Це активізує сільські території до нарощування сприятливого інвестиційного клімату, місцевої фінансової консолідації із формуванням нової фінансової культури.

Обґрунтування самодостатності моделі реалізації організаційно-економічного механізму розвитку сільських територіальних громад на засадах інноваційного підходу та в умовах децентралізації базується на чіткому моніторингу динаміки результатів і наслідків впроваджуваних інноваційних проектів на модернізацію інфраструктури сільських поселенських мереж із визначеною кластерною формою організації територіального розвитку. При визначенні такого механізму самодостатнім необхідний цілеспрямований вектор зусиль і ресурсів СТГ у забезпечення їх фінансової спроможності, враховуючи самотність районів, їх конкурентні переваги при формуванні та реалізації державної політики, із посиленням на розвиток СТГ заходів щодо зміцнення економічної самостійності на основі інституційної, нормативно-правової, економічної, організаційної, інформаційно-комунікаційної та соціальної складових [63, с. 30].

Бюджетний вектор розвитку забезпечується за допомогою програмно-цільового методу, який систематизує: формування середньострокового бюджетного плану, надання якісних послуг населенню через оптимальне використання бюджетних коштів; підвищення обізнаності громадськості щодо ефективності видатків бюджету громади в сільській території; задоволення споживачів соціальних послуг через системні елементи фінансового-економічного потенціалу [7, с. 28]. Така система дозволяє налагодити цілеспрямовану організацію фінансової спроможності СТГ, враховуючи ефективність взаємовідносин зацікавлених суб'єктів бізнесу в економічному зростанні сільських громад (Рис. 2.7).

Надважливим для зростання фінансової спроможності сільських територіальних громад є оптимальне поєднання, а також системне та узгоджене використання фінансових ресурсів всіх суб'єктів, які спроможні забезпечити фінансовому незалежність сільської території [216, с. 2893]. Ця узгодженість дозволяє поліпшити функції виробничих та невиробничих потужностей, їх економічний та соціальний статус і, зрештою, розвинути підприємницьке середовище, враховуючи інтереси зацікавлених осіб в даному процесі. При цьому, ефективність системи забезпечення інклюзії зростання фінансової спроможності сільських територіальних громад повинна враховувати потреби та інтереси місцеве населення громади в окремому районі певного регіону країни [222, с. 128].

Реалізація реальних та потенційних можливостей сільських бюджетів СТГ при впровадженні інноваційних проектів на модернізацію інфраструктури в сільській поселенській мережі здійснюється на основі керованої та керуючої підсистем; організаційних, мотиваційних та економічних інструментах; державних, податкових, правових, фінансових та інноваційно-інвестиційні важелях шляхом використання методів управління.

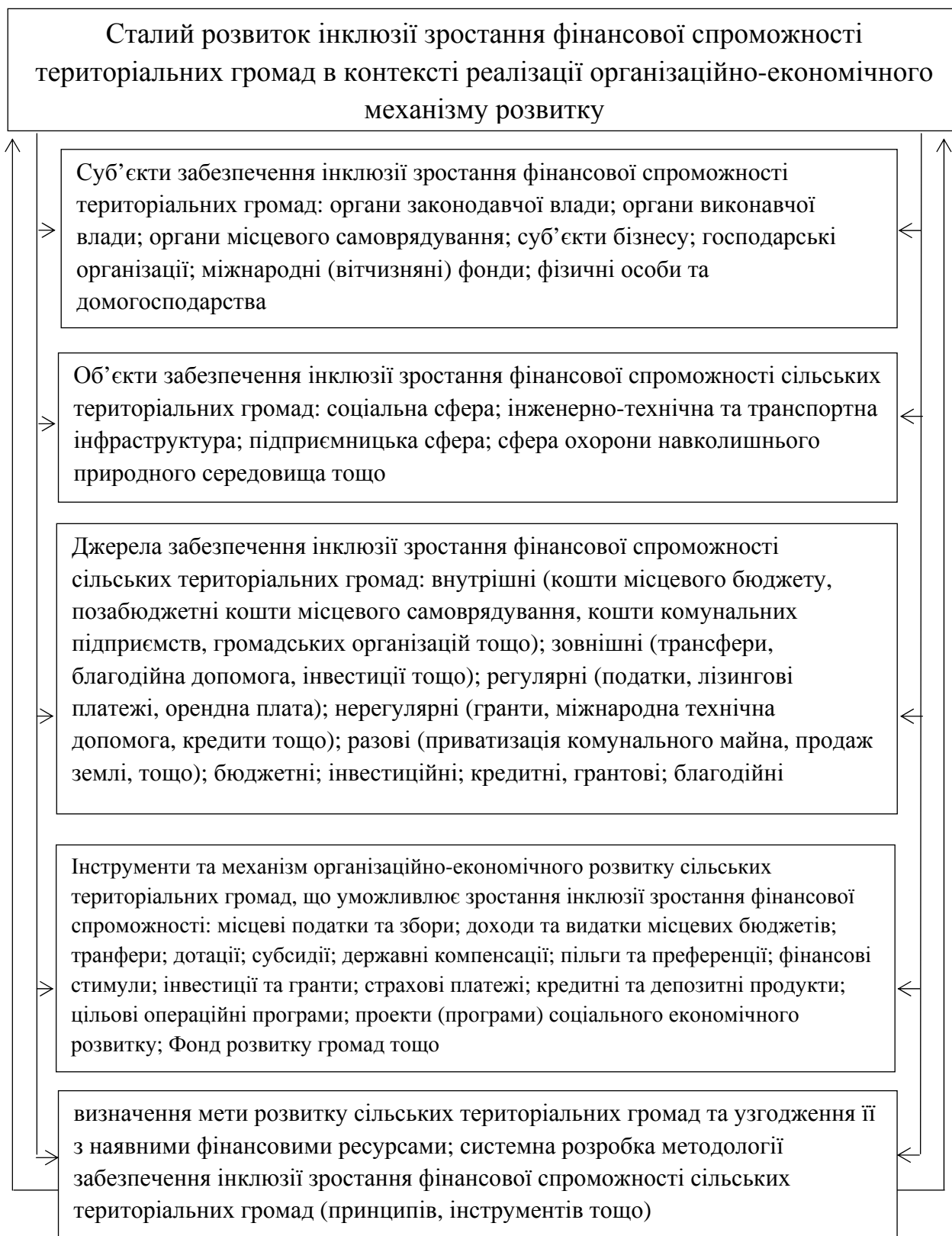


Рис. 2.7. Модель зростання фінансової спроможності територіальних громад

Джерело: удосконалено авторами за даними [7; 222]

Відзначимо, що більша частка бюджетів СТГ (близько 90%) має спрямовуватись на забезпечення функціонування соціальної сфери, яка включає в себе освіту, охорону здоров'я, культуру тощо – зобов'язання, делеговане державою. Проте, ресурси місцевих бюджетів СТГ покривають лише більшу частину заробітної платні працівників (70-80%). Витрати на обслуговування інфраструктури, закупівлю обладнання, медикаментів, підручників, харчування для школярів тощо – хронічна нестача. Можливості для формування бюджетів для розвитку СТГ є суттєво обмеженими: по країні середнє значення частки місцевих бюджетів СТГ, яку здатні спрямовувати на забезпечення виконання довгострокових проектів, є вкрай малим (протягом останніх років близько 10-11%) [114, с. 173]

Забезпечити збалансовану взаємодію основних сфер сільської громади, а також високий рівень її власної внутрішньої інтеграції можливо за умови активізації внутрішніх резервів сільських територій. Виходячи з цього нами визначено особливості формування та функціонування основних структурних елементів фінансової спроможності та самодостатності сільських громад [63, с. 30]:

- виробнича сфера, яка представлена не лише виробниками сільськогосподарської продукції, але несільськогосподарськими видами діяльності. Організаційно-правові форми здійснення господарської діяльності можуть бути різноманітними від малих підприємств до великих агрохолдингів, при цьому високий рівень їх соціально-економічної ефективності досягається врегулювання їх діяльності;

- виробнича інфраструктура, представлена такими системами: збуту (кооперативи, приймальні спілки, які б діяли на території громади або селянські банки), матеріально-технічного постачання та обслуговування суб'єктів господарювання та жителів громади; а також автомобільними шляхами та транспортним сполученням; інформаційно-

комунікаційною мережею (від традиційної пошти, до новітніх засобів зв'язку);

- соціальна інфраструктура включає життєво необхідний перелік об'єктів, до якого повинні обов'язково входити заклад охорони здоров'я, освіти та культури, торгівлі та побутового обслуговування, житлово-комунальне господарство, регулярне пасажирське сполучення з іншими населеними пунктами, різноманітні види зв'язку;

- управління, оптимальна структура цієї системи на місцевому рівні повинна мати «координуючий центр» в межах територіальної соціально-економічної системи, а не зовні. Функції такого центру в розвинених країнах світу виконують органи місцевого самоврядування.

Самодостатня громада реалізує саме готові товари та послуги, а не тільки сільськогосподарську продукцію та сировину, оскільки її економічна система є повноцінною: крім виробничої сфери аграрного спрямування, розвинені несільськогосподарські види діяльності, виробнича інфраструктура, сфера споживання. Внутрішня інтеграція в самодостатніх суспільній системі

передбачає наявність «платформи», тобто спільної ланки інтересів цілей, направлених на задоволення потреб всіх їх учасників. Така спільна платформа в сільських територіальних громадах має базуватись на чітко регламентованих правових та моральних нормах. Перші вимагають побудови чіткої системи контролю за їх дотриманням, другі організаційно-економічного механізму, який в ідеалі забезпечує фінансову спроможність сільської громади та на належному рівні формує цілісну взаємодію з метою досягнення збалансованого розвитку підприємництва на визначених територіях [63, с. 30] (рис. 2.8).

Зазначимо, що регіональна політика країн-членів ЄС традиційно використовувала бюджетні інструменти для зростання фінансової спроможності сільських територіальних громад, які набувають різного



Рис. 2.8. Основні чинники та критерії внутрішньої інтеграції та зростання фінансової спроможності сільської територіальної громади в організаційно-економічному механізмі їх розвитку

Джерело: удосконалено авторами за даними [98; 222]

значення для різних країн. Наприклад, інвестиційний грант на субсидювання відсоткових ставок використовуються у Бельгії, Німеччині, Греції, Норвегії, Португалії, Великій Британії; податкові пільги – у Фінляндії,

Франції, Греції, Італії; субсидії, пов'язані з використанням робочої сили, – в Австрії, Бельгії, Франції, Ірландії, Швеції, Великій Британії; транскордонні пільги – у Фінляндії, Швеції з метою зацікавлення фірм розміщувати виробництво або інвестиції в проблемних регіонах [138; 96, с. 265]. Трансфертний метод фінансового вирівнювання місцевих бюджетів сільських територіальних громад, інструментами якого є прямі гранти, непрямі (податкові розщеплення) трансферти, цільові та загальні трансферти є одноразовим та строковим, вимагає зустрічного фінансування або не передбачає жодних вимог [96, с. 266]. Тому, в країнах-членах ОЕСР із високим рівнем децентралізації та широкою податковою автономією органів місцевого самоврядування цей метод майже не використовується (Рис. 2.9).

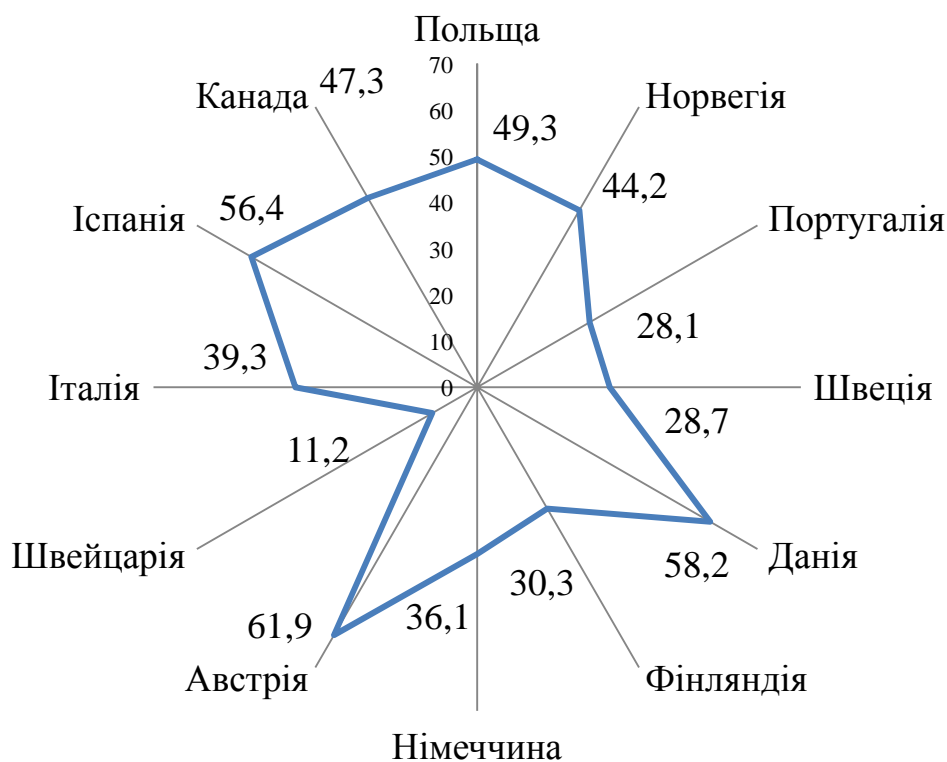


Рис. 2.9. Трансфертне фінансування бюджетів територіальних громад в країнах-учасниць ОЕСР

Джерело: складено авторами за даними [138; 96]

У європейських країнах джерелом наповнення ресурсної бази бюджету сільських громад є податки, які становлять понад 70% від загального обсягу надходжень, зокрема за рахунок дії механізмів майнового оподаткування. Так, питома вага податку на майно в податкових надходженнях бюджету сільських громад Великобританії становить від 99%, у Франції та Іспанії – до 30-40%. Потужний потенціал має прибутковий податок (як індивідуальний, так і корпоративний). В Німеччині джерелом доходів бюджету сільських громад є відрахування ПДВ. Питома вага неподаткових надходжень коливається в середньому від 10% до 30%. Так, у Бельгії вона дещо перевищує 30%, у США – 27%, Швеції – 15%, Австрії та Великобританії – 14% [138; 96, с. 267].

Таким чином, органи місцевого самоврядування в Україні мають достатні інструменти для реалізації організаційно-економічного механізму розвитку сільських територіальних громад та формування стабільного рівня фінансової спроможності шляхом: ефективного виконання своїх функцій щодо стабілізації фінансовобюджетного забезпечення сільських територіальних одиниць, які б відповідали визначеним вимогам та умовам розвитку району; передачі на місцевий рівень повноважень, що супроводжується передачею відповідних фінансових ресурсів для збереження і розвитку функціонуючих на території підприємницьких структур.

Сільська агломерація має забезпечувати організаційний, правовий, аналітичний, інформаційний та матеріально-технічний супровід діяльності. Відтак, з позиції ефективності зростання фінансової спроможності сільської агломерації необхідним є забезпечення ефективної взаємодії з іншими учасниками міжбюджетного та підприємницького середовища, за умови максимального використання коштів на формування їх функціонального базису в довгостроковій перспективі. Крім того, стимулом внутрішньої інтеграції сільських територіальних громад до

зростання їх фінансової спроможності має бути співробітництво із суб'єктами бізнесу. Це є кроком до формування позитивного інноваційного середовища громади та відновлення інфраструктури сільської поселенської мережі. Основними інструментами сільської територіальної громади в даному випадку мають бути місцеві податки та збори та повноваження в сфері управління землею.

2.4. Кадрово-мотиваційний механізм забезпечення стійкості територіальних громад

Державна політика України у сфері місцевого самоврядування спирається на інтереси жителів територіальних громад і передбачає децентралізацію влади – тобто передачу від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування значної частини повноважень, ресурсів та відповідальності. В основу цієї політики закладено положення Європейської хартії місцевого самоврядування та найкращі світові стандарти суспільних відносин у цій сфері.

Законодавче підґрунтя для докорінної зміни системи влади та її територіальної основи на всіх рівнях почало формуватись у 2014 р.

У квітні 2014 р. Уряд схвалив основний концептуальний документ – Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, план заходів з її реалізації.

Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад» дав змогу почати формувати спроможний базовий рівень місцевого самоврядування. З 2015 по 2021 рр. в Україні створено 1470 об'єднаних територіальних громад (ОТГ).

Такі темпи міжмуніципальної консолідації міжнародні експерти називають дуже високими. Закон також запровадив інститут старост у

територіальних громадах, які представляють інтереси сільських мешканців у раді громади. У 2021 р. створено 8065 старостинських округів, 7785 старост затверджено радами [62].

Закон «Про співробітництво територіальних громад» створив механізм вирішення спільних проблем громад: утилізація та переробка сміття, розвиток спільної інфраструктури, створення спільних ЦНАПів тощо.

Станом на 14 липня 2021 р. укладено 91 договір міжмуниципального співробітництва. Цим механізмом скористалися 169 громад [62].

Закон «Про засади державної регіональної політики» створює можливість отримувати територіальним громадам державну підтримку для регіонального розвитку та розвитку інфраструктури громад. Так, державна підтримка економічного і соціального розвитку територій у 2021 р. становить 81,8 млрд грн, із них: 49,6 млрд грн – розвиток дорожньої інфраструктури, 15,5 млрд грн – регіональний розвиток, 4,1 млрд грн – розвиток у сфері освіти, 4,5 млрд грн – розвиток сільських територій, 3,5 млрд грн – розвиток у сфері охорони здоров'я, 1,7 млрд грн – розвиток інфраструктури (соціальне забезпечення) тощо [62].

Пакет законів щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг, дозволив делегувати органам місцевого самоврядування відповідного рівня повноваження з надання базових адміністративних послуг: реєстрацію місця проживання, видачу паспортних документів, державну реєстрацію юридичних та фізичних осіб, підприємців, об'єднань громадян, реєстрацію актів цивільного стану, речових прав, вирішення земельних питань тощо [67, с. 17].

Нова законодавча база значно посилила мотивацію до міжмуниципальної консолідації в країні, створила належні правові умови та механізми для формування спроможних територіальних громад сіл,

селищ, міст, які об'єднують свої зусилля у вирішенні нагальних проблем. Також виправдала себе нова модель фінансового забезпечення місцевих бюджетів, які отримали певну автономію і незалежність від центрального бюджету.

Водночас на проблему інституційної спроможності впливають чинники, які слід проаналізувати. На нашу думку, основними чинниками, які впливають на розвиток і функціонування новостворених громад, є якість управління, кадрове забезпечення та структура апарату виконавчих органів територіальних громад. У зв'язку з тим, що більшість територіальних громад віддалені від великих міст та обласних центрів, виникає проблема кадрового забезпечення як керівництва територіальних громад так і штатних працівників [73].

Аналізуючи проблему кадрового забезпечення в територіальних громадах, необхідно звернути увагу на те, що голови сільських, селищних рад мають виборчу посаду і періодично змінюються. Тому дуже гостро стоїть проблема фахового рівня керівників органів місцевого самоврядування. На нашу думку, необхідно внести зміни до Законів України «Про місцеві вибори», «Про місцеве самоврядування», «Про службу в органах місцевого самоврядування» у частині вимог до претендентів, які балотуються на посади голів міських, районних у містах, сільських, селищних рад а саме: «кандидат на посаду міського, селищного, сільського голови повинен мати вищу освіту за напрямком: публічне управління та адміністрування, державне управління, право, економіка, менеджмент». Також повинен враховуватися досвід на керівних посадах в органах виконавчої влади, місцевого самоврядування, інших підприємствах, установах, організаціях не менше 5 років. Якщо хоча б ці дві умови будуть витримуватись, то управлінський потенціал керівників органів місцевого самоврядування буде значно вищий [110, с. 34].

Інше проблемне питання – це добір кадрів у структури відділів, управлінь органів місцевого самоврядування. Адже згідно із Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» кадрові призначення відносяться до компетенції голів територіальних громад, які мають право самостійно, без проведення конкурсу, призначати на посади у виконавчі комітети сільських, селищних рад спеціалістів. Викладене вище унеможлиблює залучення висококласних спеціалістів до роботи в органах місцевого самоврядування, здійснення контролю за добором кадрів. Створюються умови для впровадження корупційних схем при зарахуванні на посади. Своєю чергою, населення територіальної громади фактично позбавляється права впливати на добір кадрів органу місцевого самоврядування за наявності фактів низького професійного та фахового рівня посадовців.

Тому для вирішення вказаних проблем і створення спроможної територіальної громади необхідно розробити HR-стратегію, яка буде стратегічним планом дій керівництва органу місцевого самоврядування для ефективного формування, освоєння і розвитку людських ресурсів із урахуванням змін стану зовнішнього середовища.

HR-стратегія повинна бути частиною стратегії розвитку територіальної громади. Цілі стратегічного управління кадровими ресурсами повинні досягати цілей, які поставлені перед територіальною громадою.

У цій стратегії повинні враховуватися чинники впливу зовнішнього та внутрішнього середовища органу місцевого самоврядування, що може викликати необхідність, внесення змін у структуру та чисельність персоналу, його рівня професійної компетентності, стилю і методів управління людськими ресурсами.

HR-стратегія сприятиме:

а) посиленню можливостей органу місцевого самоврядування (в сфері персоналу) протистояти негативному впливу зовнішніх чинників на виконання власних і делегованих повноважень, ефективно використовувати свої сильні сторони у зовнішньому оточенні;

б) розширенню переваг (інституційної спроможності) територіальної громади за рахунок створення умов для розвитку й ефективного використання трудового потенціалу, формування високопрофесійних, компетентних кадрів;

в) повному розкриттю здібностей персоналу до творчого, інноваційного розвитку, для досягнення як цілей територіальної громади, так і особистих цілей працівників.

Крім розробки HR-стратегії, органам місцевого самоврядування необхідно провести комплекс заходів, спрямованих на пом'якшення позицій щодо відбору кадрів на ринку праці, а саме презентувати свою територіальну громаду (HR-брендинг).

На нашу думку, HR-брендинг – це діяльність щодо формування системи управління персоналом, яка дозволяє конкретній установі, організації, органу місцевого самоврядування отримати конкурентні переваги серед інших і забезпечити задоволеність персоналу організації наявними кадровими технологіями та проєктами.

Складовими HR-брендингу є:

- сприйняття органу місцевого самоврядування як роботодавця;
- створення девізу територіальної громади, що підкреслює ключові пріоритети на ринку праці;
- створення портрету співробітника;
- оцінка бренду (рейтинги територіальної громади);
- управління брендом (управління досвідом працівників територіальної громади, формування пріоритетів щодо довіри до кадрової політики територіальної громади).

HR-брендинг переслідує декілька цілей:

- а) залучення до роботи кращих кваліфікованих кадрів;
- б) підвищення рівня продуктивності праці спеціалістів;
- в) зниження плинності кадрів.

Отже, HR-брендинг повинен стати основною складовою HR-стратегії інституційно спроможної територіальної громади.

Для якісного використання кадрового механізму в побудові інституційно спроможної територіальної громади необхідно:

- розробити методику розрахунків потреби у кадрах залежно від кількості населення територіальної громади та площі, яку вона займає та розробити відповідну структуру, штатну чисельність органів місцевого самоврядування;

- удосконалити систему вищої та післядипломної підготовки кадрів для органів місцевого самоврядування;

- запровадити навчальні програми для посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад, зокрема, з питань ефективного самоврядування, зміцнення матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування, проектного менеджменту.

Проблемою у доборі кадрів для органів місцевого самоврядування є низький рівень заробітної плати посадовців. Це призводить до плинності кадрів, низької професійності та якості роботи. Тому для залучення професіоналів до роботи в органах місцевого самоврядування необхідно розробити такі норми оплати праці, які б відповідали середній по промисловості. На нашу думку, вирішення даного питання могло б хоча б частково вирішити питання кадрового забезпечення.

Ще одним способом залучення кваліфікованих фахівців у територіальні громади є вирішення питання забезпечення житлом. Адже майже в кожній громаді є службове житло, яке знаходиться на балансі комунальних підприємств і не використовується. Якщо в

територіальній громаді вирішувати житлову проблему, то з'являться кваліфіковані спеціалісти.

Отже, крім забезпечення професійної підготовки посадових осіб місцевого самоврядування, змін в оплаті праці, оптимізації структури та штатної чисельності органів місцевого самоврядування, необхідно внести зміни в нормативно-правові акти щодо врегулювання питання посилення контролю за прийняттям і реалізацією управлінських рішень органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, а також якісне надання громадянам територіальних громад соціальних та адміністративних послуг; розробити механізми залучення громадськості до розробки та прийняття рішень з питань визначення стратегії розвитку ОТГ, затвердження статутів, проектів містобудівної документації.

Підсумовуючи викладений матеріал, доцільно зазначити, що основними механізмами створення інституційно спроможних територіальних громад є кадровий, фінансово-економічний, правовий тощо. Застосування вказаних механізмів дадуть можливість вирішити ряд проблем, які виникають у процесі децентралізації та сформувавши ряд рекомендацій, які мають на меті створення спроможних громад, а саме:

а) внести зміни до законодавчої бази стосовно розробки критеріїв щодо зайняття посади голови територіальної громади, його заступників та інших посадових осіб органів місцевого самоврядування з метою якісного кадрового забезпечення, підготовки та перепідготовки кваліфікованих кадрів;

б) розробити методичку розрахунків потреби у кадрах залежно від кількості населення територіальної громади та площі, яку вона займає, розробити відповідну структуру, штатну чисельність органів місцевого самоврядування.

Підготувати ефективні HR-стратегію та HR-брендинг, які б сприяли:

- організаційній культурі територіальної громади, у які закладено злагоджену командну роботу та відповідну мотивацію;
- баченню цілей, в ідеалі – створених, або як мінімум розділених й узгоджених усередині команди;
- залученню ресурсів, для вирішення організаційних процесів, системної комунікації (зсередини назовні), підтримки швидких перемог, постійної підтримки керівництва територіальної громади;
- запровадити систему контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в умовах бюджетної децентралізації;
- стимулювати громадський контроль за місцевою владою;
- організувати співпрацю в межах партнерства влади, громади та бізнесу, де кожний партнер зможе знайти своє місце і свої інтереси та внести відповідний вклад у розвиток громади й підвищити її інституційну спроможність.

Висновки до розділу 2

У другому розділі монографії узагальнено інформацію щодо можливостей, які відкриються перед територіальними громадами різних типів у разі впровадження інтегрованого механізму забезпечення стійкості, зокрема територіальні громади будуть спроможні: прогнозувати індикатори та досягати результатів на рівні стратегічних цілей і завдань; оцінювати прогрес досягнутих результатів; моделювати сценарії розвитку; ефективно використовувати ресурси задля забезпечення стійкості; координувати планові / програмні заходи із відновлення та розвитку на місцевому рівні в короткостроковій та довгостроковій перспективах; залучати ресурси міжнародної допомоги, напрацьовувати партнерства та обмін досвідом на міжнародному рівні; приймати управлінські рішення, які базуються на кількісних та якісних

показниках. Доведено, що за умови впровадження моделі інтегрованого підходу забезпечується формування стійкості територіальної громади, тобто здатність довго зберігати та виявляти свої якості, не піддаватися руйнуванню, псуванню, витримувати зовнішній вплив, протидіяти будь-яким загрозам.

Авторами узагальнені наукові підходи до визначення системи стійкості, серед яких виокремлено філософський, психологічний, соціологічний, управлінський, економічний підходи. Окреслено необхідність формування резильєнтних компетентностей громадян, оскільки концепція резильєнтності є набагато ширшою, ніж просто поняття «стійкості», адже передбачає і позитивний результат, якого досягають попри високий ризик, і збереження основних властивостей особистості під час небезпеки, і повне відновлення після травмування та досягнення успіху згодом. Встановлено, що формування резильєнтності є одним із інструментів, завдяки якому можливо зберегти збалансований розвиток та успішно протистояти зовнішнім і внутрішнім викликам. Тобто – це здатність долати стреси та важкі періоди конструктивним шляхом. Для всіх мешканців України наразі вкрай необхідно набути навичок резильєнтності, а для цього необхідно: усвідомити, проаналізувати і зрозуміти загрози, які впливають, чи будуть впливати на якість життя; усвідомити, розібратися у собі і зрозуміти, які навички потрібно сформувати чи розвинути, щоб набути навичок резильєнтності.

Доведено, що видів резильєнтності є безліч (військово-політична; зовнішньополітична; енергетична; економічна; правова; соціально-політична; демографічна; гуманітарна; духовно-культурна; освітня і наукова; резильєнтність масових комунікацій (мережево-інформаційна) та ін.), але вона завжди засновується на цінностях та інтересах, без їх урахування вибудувати ефективну стратегію резильєнтності неможливо.

Розглянуто на окреслено умови забезпечення організаційної стійкості територіальних громад, серед яких виокремлено ефективне виконання повноважень органами місцевого самоврядування щодо забезпечення місцевого економічного розвитку (сприяння розвитку підприємництва, залучення інвестицій), розвитку місцевої інфраструктури, планування розвитку території, удосконалення використання ресурсного потенціалу території, оптимізація системи участі громадськості у розробленні управлінських рішень і в контролі за тим, як вони реалізуються, забезпечення екологічної доброчесності, розвиток культури тощо.

Проведені дослідження дали можливість стверджувати про те, що реформа адміністративно-територіального устрою, децентралізація управління та фінансових ресурсів дають можливість територіальним громадам бути основним суб'єктом забезпечення розвитку території громади. Новим у такому погляді є обширна інклюзія членів територіальної громади до її розвитку, яка сприяє максимально ефективному використанню людського ресурсу і забезпеченню оптимального життєвого простору для всіх жителів громади. Важливо напрацьовувати фінансову стійкість як важливий компонент стійкості територіальних громад або/чи як здатність органів місцевого самоврядування акумулювати доходи, достатні для забезпечення збалансованого бюджету протягом бюджетного року. Фінансова стійкість місцевого бюджету характеризується як стан, при якому забезпечуються нормальне функціонування суб'єкта місцевої влади, реалізація всіх закріплених за ним повноважень на основі повного та своєчасного фінансування передбачених в бюджеті витрат.

Узагальнення досвіду європейських країн щодо управління інструментами фінансування сільських територій вказує, що однією з основних умов ефективності та незалежності органів місцевої влади є

впровадження соціально-економічних важелів для залучення, накопичення, розподілу та використання державних та приватних коштів, вкладених із зовнішніх та внутрішніх джерел. Реалізація принципу інклюзії зростання фінансової спроможності сільських територіальних громад для модернізації та відтворення інфраструктури шляхом покращення процесу фінансового забезпечення сільських територій тісно взаємопов'язана з принципами регулювання бюджету, оподаткування та місцевої автономії, а також комплексності фінансової підтримки з боку держави. Обґрунтування самодостатності моделі реалізації організаційно-економічного механізму розвитку сільських територіальних громад на засадах інноваційного підходу та в умовах децентралізації базується на чіткому моніторингу динаміки результатів і наслідків впроваджуваних інноваційних проектів на модернізацію інфраструктури сільських територій із визначеною кластерною формою організації територіального розвитку. Досвід європейських країн засвідчує, що джерелом наповнення ресурсної бази бюджету сільських громад є податки, які становлять понад 70% від загального обсягу надходжень, зокрема за рахунок дії механізмів майнового оподаткування.

Важливим складником забезпечення стійкості територіальних громад є також соціальна стійкість, яка передбачає здатність соціальної сфери швидко адаптуватися, усувати кризові стани. Встановлено, що поняття стійкості соціальної сфери визначається як гарантованість інституційної та правової захищеності важливих соціальних потреб людини, інтересів суспільства і держави від зовнішніх та внутрішніх загроз. Також це поняття характеризують як міру досягнення оптимального рівня безпеки функціонування, відтворення і розвитку соціальної системи, що забезпечується системою політичних, економічних, ідеологічних, правових, організаційних і соціально-психологічних заходів, які проводять держава і суспільство, і які сприяють збереженню

конституційного устрою, соціальної стабільності. Стійкість соціальної сфери – це є також і характеристикою ступеня соціальної стабільності суспільства, це такий стан суспільства, коли забезпечується нормальне його відтворення і як демографічної популяції, і як нації, і як народу. Тож поняття стійкості соціальної сфери віддзеркалює всі впливи на середовище життєдіяльності людини, а таким чином і на якість життя особистості, стабілізує суспільство та робить його здатним до само розвитку. Стійкості соціальної сфери загрожують такі чинники як моральна деградація суспільства, низький рівень життя, висока смертність, бідність працюючого населення, безробіття, соціальна незахищеність населення.

На стійкість територіальних громад також впливають угоди про співробітництво з іншим громадами в Україні та за кордоном. Нами встановлено, що ті органи місцевого самоврядування, які підписували угоди про співробітництво до повномасштабного вторгнення країни-окупанта, мали необхідні горизонтальні зв'язки для швидкого обміну ресурсами, досвідом та найкращими практиками у кризові перші дні, тижні, місяці.

З глибинних інтерв'ю з головами громад нами встановлено, що координація та об'єднання зусиль були критично важливими під час взаємодії не лише між громадами, але і в межах громади – з місцевим бізнесом, громадськими організаціями, внутрішньо переміщеними особами тощо. Доведено, що не лише матеріальні ресурси, а й залученість та врядування важливі для забезпечення готовності як виміру стійкості. У цьому сенсі реформа децентралізації в Україні, спрямована на розбудову спроможності громад та посилення участі громадян на місцевому рівні, сприяла підвищенню стійкості перед вторгненням. Реформа децентралізації також підвищила стійкість, проклавши шлях до обміну знаннями та співпраці між громадами через угоди про співробітництво.

РОЗДІЛ III.

РЕАЛІЗАЦІЯ ІНТЕГРОВАНОГО МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТІЙКОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

3.1. Системний підхід до реалізації інтегрованого механізму забезпечення стійкості територіальних громад

Базуючись на загальній теорії систем, зокрема дослідженнях Р. Акоффа [119], Л. фон Берталанфі [123], В. Ешбі [120], Т. Парсонса [203], В. Скотта [211] та інших учених, можна стверджувати, що система національної стійкості, як і будь-яке інше системне утворення, є сукупністю об'єктів, суб'єктів, мети, критичних параметрів, функцій, принципів управління. Вони, об'єднані разом за певними правилами, мають бути орієнтовані на певний результат функціонування системи, який відрізнятиметься (зазвичай буде більшим) від тих, що можуть вироблятися окремими її елементами або іншими системами.

Застосовуючи системний підхід до аналізу системи національної стійкості, доцільно взяти до уваги такі базові закономірності:

- соціальні явища мають розглядатися як системи (відповідно до Л. фон Берталанфі [123]);
- системи мають структури, які є стійкою єдністю елементів, їх зв'язків і цілісності системи;
- система є сукупністю взаємопов'язаних змінних (В. Ешбі, В. Скотт [211]);
- систему характеризують системні параметри – ознаки, за якими її можна ідентифікувати та класифікувати;
- складні системи у своєму складі містять простіші системи;

– складні системи є відкритими, перебувають у постійній взаємодії із зовнішнім середовищем, їх функціонування є цілеспрямованим, вони здатні вирішувати різні групи завдань, мають різні рівні структурної організації [91].

Надалі під час аналізу будуть також ураховані й інші закономірності формування та функціонування складних систем.

Як і у випадку із системою національної безпеки, система національної стійкості потребує ефективного комплексного механізму, що забезпечить її функціонування й розвиток, уможливить взаємодію всіх складових частин, і система почне продукувати очікуваний результат. Його основним призначенням є виконання певних дій, спрямованих на досягнення визначеної мети. Ми розглядаємо систему забезпечення національної стійкості як систему, що є цілісною та структурованою, її елементи тісно пов'язані між собою, зокрема спільною місією та метою. Розрив зв'язків між елементами цієї системи може призвести до її пошкодження або руйнації. На забезпечення її цілісності та рівноваги впливають прямі та зворотні зв'язки між елементами, характер взаємодії з іншими системами, впливи з боку внутрішнього і зовнішнього безпекового середовища тощо.

Отже, ураховуючи запропоноване раніше визначення національної стійкості та зміст відповідного концепту, систему забезпечення національної стійкості можна визначити як комплексний механізм взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування, підприємств, установ, інститутів та організацій громадянського суспільства, населення, а також цілеспрямованих дій, методів, чинників і механізмів, які гарантують збереження безпеки та безперервності функціонування основних сфер життєдіяльності суспільства й держави до, під час і після кризи, у т. ч. завдяки адаптації до дії загроз та швидких змін безпекового середовища [85].

Основними подразниками (деструктивними впливами), на які має реагувати система забезпечення національної стійкості, є загрози будь-

якого характеру та походження, кризові ситуації та інші небезпеки. Як з'ясував А. Рапопорт, вхідна дія разом із певним станом системи визначає вихідну дію та можливий перехід системи з початкового стану до іншого [119]. При цьому подразники (вхідні дії) можуть впливати на різні елементи системи, але передусім на об'єкти, які багато в чому визначають контури системи і мають набувати визначені якості із завданою метою. Передусім ідеться про те, що різні загрози і кризові ситуації можуть здійснювати неоднакові за характером й інтенсивністю негативні впливи на об'єкти національної стійкості, деформуючи і їхні елементи, і системні зв'язки. Проте функціонування системи забезпечення національної стійкості покликане зберегти цілісність як об'єктів, так і системних зв'язків, наділяючи їх здатністю поглинати такі впливи, протидіяти їм, адаптуватися до впливів без значної втрати функціональності, відновлюватися та розвиватися після криз.

Основними об'єктами системи забезпечення національної стійкості є держава та суспільство, які можуть зазнати деструктивних впливів (дії загроз, кризових ситуацій та інших небезпек). Вони самі та їхні складові частини повинні мати зазначені вище якості, необхідні для достатньо безпечного існування, функціонування й розвитку в умовах невизначеності й підвищених ризиків.

Загалом, об'єктом стійкості можуть бути будь-які предмети (метали, конструкції тощо), соціальні й технічні системи (політична, економічна, енергетична, інформаційна, інфраструктура та ін.), люди, організації та ін. Як складні системи вони мають потенціал стійкості, який може бути посилений. Держава й суспільство як основні об'єкти національної стійкості також є складними системами. Їх елементи та системні зв'язки можуть зазнавати неоднакових впливів різних загроз, а отже, механізми зміцнення стійкості держави й суспільства можуть бути різними. Для визначення конкретних механізмів і практик, які мають

застосовуватися для посилення стійкості окремих складників держави й суспільства, необхідно застосовувати метод декомпозиції щодо цих об'єктів. Одночасно важливо брати до уваги загальні системні характеристики основних об'єктів, їх внутрішніх зв'язків та взаємодії з іншими елементами системи забезпечення національної стійкості. У цьому контексті заслуговують на увагу висновки щодо особливостей складних систем, зроблені науковцями, а саме: один об'єкт може бути представлений як різні системи; об'єкт як певна цілісність під час дослідження може зникати з поля зору, зміщуючи увагу на предмет дослідження, який визначається умовами сформульованого завдання.

Як відомо з теорії систем, стійкість є однією з умов існування будь-якої системи. Отже, може виникнути питання: навіщо взагалі потрібна система забезпечення національної стійкості, якщо її основні об'єкти є апіорі стійкими? Проте стійкість складної системи не є абсолютною та постійною. Реагуючи на зміни середовища, системи прагнуть повернутись у початковий стан стабільності або досягнути цього стану на новому рівні. Це може бути зроблено різними способами. На варіативність адаптивності складних систем та особливості адаптивної поведінки вказував, зокрема, В. Ешбі [121].

Існує також феномен системних суперечностей. Суперечність може виявлятися у тому, що такі стійкі зв'язки не завжди визначають вектор розвитку системи, а можуть спричинити консервацію певного стану рівноваги. Одним із шляхів розв'язання системних суперечностей та підвищення стійкості системи є встановлення додаткових зв'язків. Окремі науковці вважають, що елементи системи доповнюють у функціональному відношенні одне одного, чим вище сфокусованість дій за певним напрямом, тим вища стійкість системи [91]. Це є основою принципу функціонально-додаткових відносин у системі.

Ураховуючи те, що сучасне безпекове середовище стає все агресивнішим для держави та суспільства, а деструктивні впливи на них мають більш руйнівну силу, створення додаткового комплексного механізму, функціонування якого спрямоване на посилення стійкості зазначених об'єктів, видається виправданим у контексті забезпечення їх подальшого існування, безпеки й розвитку.

Держава і суспільство як складні системи також складаються з різних компонентів, у т. ч. підсистем.

Підсистеми, щодо яких можуть здійснюватися певні заходи з метою посилення або набуття ними стійкості, можуть бути класифіковані за різними показниками, зокрема:

1) за сферою прояву суспільних відносин: економічна, політична, соціальна, духовна;

2) за рівнем організації: загальнодержавна, регіональна, галузева, групова, об'єктова та ін.;

3) за сферою діяльності: економічна, екологічна, технічна, інфраструктурна, сфера управління, безпекова та ін.

Залежно від об'єкта науковці часто виокремлюють різні підвиди національної стійкості: суспільну, технологічну, організаційну та ін.

Об'єкти стійкості можуть групуватися за певними ознаками. Зважаючи на те, що в системі забезпечення національної стійкості одним із визначальних чинників щодо її об'єкта є вплив подразника, дослідники часто також виокремлюють сфери та сектори забезпечення національної стійкості залежно від характеру загроз або джерел їх походження.

У дослідженні «Глобальні ризики у 2013 році», підготовленому для Всесвітнього економічного форуму (ВЕФ), було запропоновано для оцінювання національної стійкості виділяти такі національні підсистеми: економічну; екологічну; сферу управління; інфраструктуру; суспільство [227].

На основі зазначеного дослідження Р. Донно визначила п'ять основних сфер, у яких настання загроз є найбільш імовірним, а їхні наслідки можуть бути найбільш руйнівними, а саме: економічну, технологічну, соціальну, геополітичну сфери, природне середовище. Відповідно, дослідниця пропонує зосередитися на забезпеченні стійкості таких секторів: державного управління; сільського господарства та постачання продовольства; енергетики; водопостачання і водоочищення; транспорту; оборони; медичного забезпечення; засобів масових комунікацій та інформаційних технологій (ІТ); фінансової сфери; освіти; хімічної промисловості; роздрібної торгівлі; виробництва товарів масового споживання; соціальних сервісів; туризму [143].

З позиції іншого дослідника цієї проблематики В. Проага, системна стійкість має значення для низки основних секторів, якими є: технічний, політичний, організаційний, соціальний, правовий, економічний, екологічний, зовнішнє середовище [202].

Різні підходи до типології національної стійкості залежно від об'єкта або характеру загроз пропонували, крім зазначених науковців, також Ф. Бурбо [125], П. Роджерс [209], С. Волкейт, Р. Мак Геррі, Г. Місен [224] та ін.

Загалом, аналізуючи численні наукові публікації та наявні у світі практики, можна стверджувати, що визначення основних сфер забезпечення національної стійкості залежить від характеру та джерел основних загроз національній безпеці держави (з точки зору їх можливих проявів і наслідків для різних сфер), а основні сектори розбудови стійкості мають визначатися процесами та напрямками діяльності, які мають критично важливе значення для сталого функціонування держави та суспільства.

Отже, основними сферами забезпечення національної стійкості доцільно визначити такі: економічну; екологічну; технологічну; зовнішньополітичну; суспільних відносин. У межах цих сфер можна

виокремити основні сектори/напрями розбудови стійкості, це, зокрема: державне управління; оборона і цивільний захист; критична інфраструктура, у т. ч. постачання води, продовольства, енергоресурсів, транспорт, інформаційна інфраструктура; медичне забезпечення; економіка та фінанси; освіта; роздрібна торгівля; соціальні сервіси; внутрішня та зовнішня політика (табл. 3.1).

Таблиця 3.1

**Основні підсистеми системи забезпечення національної стійкості
залежно від об'єкта**

Базова ознака	Класифікація
Характер та джерело загроз/викликів і кризових ситуацій, що здійснюють негативні впливи на об'єкти, з точки зору їх можливих проявів і наслідків	Сфери: - економічна; - екологічна; - технологічна; - зовнішньополітична; - суспільні взаємозв'язки
Процеси й напрями діяльності, які мають критично важливе значення для сталого функціонування держави та суспільства в цілому	Сектори: - публічне управління; - оборона і цивільний захист; - критична інфраструктура, у т. ч. постачання води, продовольства, енергоресурсів, транспорт, інформаційна інфраструктура; - медичне забезпечення; - економіка та фінанси; - освіта; - роздрібна торгівля; - соціальні сервіси; - внутрішня політика; - зовнішня політика
Рівні організації основних об'єктів забезпечення стійкості	Рівні: - загальнодержавний; - регіональний; - галузевий; - груповий; - об'єктовий; - індивідуальний

Джерело: складено авторами на основі даних [91]

Визначення основних сфер і секторів/напрямів забезпечення національної стійкості має важливе значення для вибору моделі, яка закладатиметься в основу організації системи забезпечення національної стійкості в кожній державі. Варто зауважити, що такі моделі можуть суттєво відрізнятися у різних країнах залежно від їхніх національних інтересів, особливостей організації державної влади тощо.

Об'єктом загрози може бути й окрема людина. Зокрема, йдеться про ризики втрати життя, здоров'я або майна людини внаслідок надзвичайної ситуації, протиправних дій інших осіб та ін. Допоки негативні впливи на індивідів є поодинокими і не систематичними, вони не становлять загрози національній безпеці. Якщо ж вони поширюються на багатьох людей у масштабах країни, то об'єктом загрози вже стають окремі групи, громади або суспільство загалом. Для визначення конкретних механізмів забезпечення національної стійкості до різних загроз важливе значення має аналіз загроз та інших негативних впливів і їх наслідків для різних цільових груп, у т. ч. індивідів. Таким чином, характерними рисами об'єктів системи забезпечення національної стійкості з точки зору впливу на них подразників є масштабність відповідного ефекту і його зв'язок зі станом національної безпеки.

У процесі формування стійкості держави та суспільства як основних об'єктів і їхніх підсистем важливо усвідомлювати, які їх елементи/характеристики під час адаптації до змін безпекового середовища мають залишатися незмінними з метою забезпечення їх цілісності та/або здатності до виконання основної функції, а які можуть бути змінені, доповнені або вилучені задля досягнення визначеної мети та забезпечення розвитку в складних умовах. Отже, у концепті національної стійкості поєднуються такі процеси, як рух і незмінність.

Ураховуючи те, що стійкість об'єкта не є абсолютною величиною, а може певним чином змінюватися, необхідно встановити, як можна

впливати на ці стани, зокрема посилювати стійкість певного об'єкта до визначеного рівня. Це порушує питання про роль суб'єктів, методів, чинників і механізмів забезпечення національної стійкості.

Основними суб'єктами у системі забезпечення національної стійкості є органи державної влади і місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, структури громадянського суспільства, громадяни – ініціатори або учасники процесів забезпечення національної стійкості [86]. Цілеспрямована діяльність цих суб'єктів здатна забезпечити набуття об'єктами необхідних характеристик, а саме: здатності ефективно протистояти загрозам будь-якого походження та характеру, адаптуватись до швидких змін безпекового середовища, підтримувати стає функціонування, у т. ч. під час криз, швидко відновлюватися після перебування в кризовому стані до оптимального за визначених умов рівня рівноваги.

Характерною особливістю при цьому є те, що в системі забезпечення національної стійкості об'єкти можуть перетворюватися на суб'єкти. Йдеться про те, що людина, організація, суспільство, інституція або держава перестають вважатися виключно пасивним об'єктом загрози, а починають набувати (самостійно або за допомогою інших суб'єктів) необхідних якостей і спроможностей для активної протидії загрозам, кризовим ситуаціям та їх наслідкам, а також адаптації до нових безпекових умов. Так вони зміцнюють власну стійкість, використовуючи як потенціал саморозвитку, так і можливості системи забезпечення національної стійкості. Феномен перетворення об'єктів стійкості на суб'єкти досліджували, зокрема, М. Кавелті, М. Кауфманн і К. Крістенсен [191]. Д. Чендлер вважає, що стійкий об'єкт (як на індивідуальному рівні, так і на колективному) ніколи не розглядається як пасивний або як недостатньо вільний, а лише як активний агент, здатний досягти самоперетворення [134; 135].

У рамках традиційного дослідницького підходу до національної безпеки саме на державу в особі уповноважених державних органів (суб'єктів системи забезпечення національної безпеки) покладалися основні функції із забезпечення безпеки громадян, установ, підприємств, організацій тощо (об'єктів системи забезпечення національної безпеки), зокрема в разі вчинення терористичних атак, настання природних катастроф та інших надзвичайних ситуацій тощо. Водночас громадяни, установи, підприємства, організації можуть самостійно або у взаємодії з іншими вживати заходи щодо підвищення рівня власної безпеки та стійкості, перетворюючись при цьому з пасивних безпекових об'єктів на активних суб'єктів забезпечення національної стійкості.

Первинне реагування зазвичай відбувається на найнижчому рівні, надто коли об'єктом загрози є людина. В умовах невизначеності безпекового середовища особливого значення набуває зміцнення національної стійкості на всіх рівнях: від державного до об'єктового. На рівні окремих індивідів доцільним є вжиття заходів, спрямованих на підвищення рівня власної безпеки та індивідуальної стійкості (наприклад, підвищення рівня обізнаності щодо наявних і прогнозованих загроз і небезпек, отримання необхідних навичок реагування на них, відвідування курсів самооборони, підвищення правової та інформаційної грамотності тощо). Це потребує відповідального ставлення громадян до своєї безпеки. Як зазначають М. Кавелті, М. Кауфманн і К. Крістенсен, у сучасному світі стан безпеки чи небезпеки певного об'єкта визначається не лише характером і рівнем загрози, але і його власними якостями, а саме тим, наскільки він є стійким до негативних впливів і небезпек [191].

Найчастіше дослідники виокремлюють такі рівні організації системи забезпечення національної стійкості: державний, регіональний (у межах держави), місцевий (рівень територіальних громад), а також

об'єктовий (організаційна стійкість). Можуть також існувати наднаціональні системи забезпечення стійкості: регіональна (міждержавна) та глобальна. На інтернаціональну природу стійкості вказував у своїх дослідженнях Д. Чендлер [134].

Викладені вище міркування щодо набуття суб'єктності об'єктами національної стійкості дозволяють дійти висновку про особливий характер системних зв'язків та процесів забезпечення національної стійкості, який визначається їх проактивністю. Йдеться не лише про здатність об'єктів і суб'єктів до швидкого й ефективного реагування на загрози й кризові ситуації, а також про їх активні впливи на середовище з метою попередження загроз, зменшення негативних впливів останніх, створення необхідних спроможностей та укріплення системних зв'язків. Доцільно зауважити, що реалізація такого підходу на практиці потребує змін у парадигмі мислення з метою формування більш активної та відповідальної позиції людей за поточні та майбутні наслідки своєї діяльності або бездіяльності. Це, у свою чергу, має знайти відображення в освітньому процесі на всіх рівнях, у т. ч. в підготовці кадрів для сектору безпеки та оборони.

Посилюючи індивідуальну стійкість, суб'єкти не лише підвищують свої шанси здолати або адаптуватися до дії негативних впливів різного характеру і походження, а й здійснюють відповідний внесок у розбудову національної стійкості загалом. Наприклад, встановлення окремим домогосподарством сонячних панелей, вітрових дизельних генераторів, інших альтернативних джерел електроенергії підвищить його індивідуальну стійкість до ризиків виникнення перебоїв у функціонуванні державної/регіональної мережі електропостачання. Якщо до подібних дій вдаються всі домогосподарства, підприємства, організації тощо, то можна говорити про масштабність таких дій і зміцнення національної стійкості за певними напрямками й критеріями, адже у такий спосіб

формується резервні потужності й альтернативні стратегії. У той же час, підвищення організаційної стійкості та чітке визначення відповідальності у сфері забезпечення національної стійкості органів місцевої влади, громад, організацій, окремих громадян тощо сприятиме підвищенню їх готовності й ефективності реагування на загрози широкого спектра. У цьому контексті національна стійкість може розглядатися крізь призму сукупності стійких об'єктів і стійких суб'єктів [92; 191].

Існування щільних зв'язків і взаємовпливів між об'єктами та суб'єктами зумовлює складний комплексний характер заходів, спрямованих на формування національної стійкості, які мають охоплювати політичні, економічні, соціальні, інформаційні, психологічні та інші аспекти. Такі зв'язки реалізуються через цілеспрямовані дії, відповідні методи, чинники, механізми. Водночас система забезпечення національної стійкості взаємодіє із зовнішнім середовищем, до складу якого входять й інші системи. При цьому можуть формуватися і нові зв'язки, що сприятимуть розвитку основних об'єктів та системи забезпечення національної стійкості загалом, і додаткові чинники негативного впливу. Взаємодія суб'єктів та об'єктів зумовлена певною метою та спрямована на отримання таких результатів, як зниження ризиків та наслідків настання кризових ситуацій, забезпечення безперервності функціонування держави та суспільства за будь-яких умов, зміцнення стійкості основних об'єктів та їх складових частин щодо деструктивних впливів (подразників) як внутрішнього, так і зовнішнього походження, у т. ч. через посилення наявних та формування нових системних зв'язків, та ін.

З огляду на те, що елементами складних систем можуть бути інші системи, які взаємодіють між собою, у контексті підтримання стійкості складної системи, захист від зовнішніх впливів і підтримання внутрішніх зв'язків – це два прояви тотожної тенденції [91]. Водночас

Р. Акофф акцентує увагу на тому, що взаємодія елементів системи може приводити до різних результатів залежно від специфіки й цілей функціонування відповідних елементів, а також характеру зв'язків між ними [119]. Також варто ураховувати, що впорядкованість усієї системи залежить не лише від того, наскільки добре функціонують окремі елементи, а й від того, як організовані відповідні процеси в системі. Для цілей системного аналізу Л. Фон Берталанфі виокремив структурний порядок системи (упорядкованість елементів) і функціональний порядок (упорядкованість процесів) [123].

Більша передбачуваність змін системи досягається не лише внаслідок аналізу середовища, яке є джерелом впливів, а й завдяки активному впливу системи на таке середовище. Аналізуючи соціальні системи, учений зазначає, що передбачення мінливих зовнішніх впливів і підготовка до них є питанням не лише успіху, а й самого існування таких систем. Організаціям варто виважено розподіляти спроможності, які вони мають: посилювати роботу за одними напрямками й зменшувати за іншими. При цьому за напрямом, де передбачається послаблення спротиву середовища, доцільно застосовувати наступальну тактику, і навпаки: там, де очікується збільшення ворожої активності, необхідно посилювати захист [91].

Викладене вище дозволяє дійти висновку про те, що визначення характеру та особливостей формування зв'язків між елементами системи, а також із її зовнішнім середовищем підвищує ефективність формування й реалізації державної політики у сфері забезпечення національної безпеки та стійкості.

3.2. Критерії та індикатори оцінювання стійкості територіальних громад

Системними параметрами, за якими можна ідентифікувати систему забезпечення національної стійкості, є, зокрема, критерії національної стійкості та принципи її забезпечення. Стійкість об'єктів забезпечення національної стійкості формується за рахунок набуття ними сукупності необхідних якостей – принципово важливих характеристик, що дозволяють ідентифікувати стійкість і відрізнити її від інших станів чи процесів, притаманних державі та суспільству. Способи досягнення зазначених параметрів зумовлюють характер механізмів забезпечення національної стійкості, які дають змогу відповідній системі виконувати її місію.

В експертному середовищі існують різні підходи до визначення критеріїв національної стійкості, що спричинено різним трактуванням концепту національної стійкості.

Однією з найважливіших характеристик стійкості будь-якої складної системи є її адаптивність – здатність протистояти впливам, прилаштовуватися до змін середовища завдяки певним внутрішнім змінам, що дозволяє системі зберегти свою цілісність і продовжити виконання своїх функцій.

Крім зазначеного критерію, до системних параметрів, що пов'язані із стійкістю системи, деякі науковці відносять також її простоту або складність, її надійність, стабільність структури, окремих елементів, системних зв'язків [91].

Дж. Фіксель, у свою чергу, розглядає такі критерії стійкості системи: різноманітність (існування багатьох форм та поведінки системи); ефективність (функціонування за умови економного споживання

ресурсів); адаптивність (гнучкість до змін як реагування на впливи); згуртованість (існування об'єднувальних сил або зв'язків) [147].

У спеціальному звіті щодо розбудови національної стійкості до глобальних ризиків (Building National Resilience to Global Risks), підготовленому групою науковців у рамках щорічної доповіді «Глобальні ризики 2013» Всесвітнього економічного форуму [226], були визначені п'ять основних критеріїв національної стійкості, згруповані в два кластери:

1) характеристики стійкості:

- надійність (англ. robustness);
- надлишковість (англ. redundancy);
- гнучкість (англ. resourcefulness);

2) продуктивність стійкості:

- реагування (англ. response);
- відновлення (англ. recovery).

Альянс стійкості визначає такі важливі критерії оцінювання стійкості соціально-екологічних систем: різноманітність, відкритість, надійність зворотних зв'язків, наявність резервів, модулярність [208].

Таким чином, зазначені дослідницькі підходи до визначення критеріїв стійкості складних систем відображають основні характеристики, притаманні стійкій системі.

Розвиваючи проблематику визначення критеріїв стійкості, Д. Ренсел пропонує розгорнуту класифікацію цих критеріїв залежно від особливостей їх застосування: критерії призначення, стану, процесів, взаємодії у системі. Дослідник розробив матрицю стійкості, яка є операційним інструментом і може задавати параметри роботи системи, досягнення яких забезпечує її стійкість на рівні, визначеному в розрізі основних критеріїв функціонування системи: системні параметри (загальний огляд, функціонування у звичайному режимі, захист, реагування, уразливості, планування, запобігання, передбачуваність),

відповідність, безпека, безперервність функціонування, готовність. Отже, оцінювання стійкості системи, за Д. Ренселом, здійснюється в розрізі основних функцій і процесів системи з точки зору їх достатності або недостатності для досягнення визначеної мети чи забезпечення безперебійного функціонування. Відповідно, оцінки досягнення об'єктом критеріїв стійкості можуть різнитися залежно від стану системи. Зокрема, учений виокремлює такі стани стійкості: ризикований (небезпечний); сумнівний; усвідомлений; операційний; спроможний [207].

Інші дослідники (В. Проаг, А. Роус) пропонують альтернативні підходи до визначення критеріїв стійкості складних систем [202; 210]. Зазвичай вони мають відношення до певної галузі діяльності та можуть бути застосовані для характеристики стану певних складників держави і суспільства або процесів, які відбуваються в межах системи забезпечення національної стійкості.

Усвідомлюючи, що для характеристики стійкості окремих підсистем та елементів держави й суспільства як складних систем можуть застосовуватися специфічні критерії, на основі узагальнення результатів теоретичних досліджень і практик, котрі застосовуються нині у світі, доцільно визначити базові критерії національної стійкості. Вони можуть бути використані для характеристики різних галузей, підсистем, організацій, комплексів, процесів у сфері забезпечення національної безпеки, а також для системи забезпечення національної стійкості в цілому. До базових критеріїв національної стійкості доцільно віднести такі:

критерії стійкості стану об'єкта:

- надійність (англ. robustness);
- надлишковість (англ. redundancy);
- адаптивність (англ. adaptability);
- поглинання (англ. absorbtion);

критерії стійкості функціонування об'єкта:

- готовність (англ. preparedness);
- швидкість (англ. rapidity);
- реагування (англ. response);
- відновлення (англ. recovery).

Загалом зазначені критерії характеризують такі ключові риси національної стійкості:

- здатність держави та суспільства ефективно реагувати на загрози й кризові ситуації, забезпечувати стале (безперервне) функціонування й розвиток основних сфер діяльності, передбачати ризики, долати перешкоди, що виникають унаслідок негативних впливів/дії загроз (надійність);

- наявність додаткових спроможностей, які можуть бути задіяні внаслідок виходу з ладу основних, а також альтернативних планів, стратегій розвитку на випадок кризових ситуацій, запас міцності (надлишковість);

- здатність держави та суспільства забезпечувати виживання в кризових умовах, пристосовуватися до дії загроз без значної втрати функціональності, можливість трансформувати негативні результати в позитивні, застосовувати нетрадиційні, інноваційні та інклюзивні рішення (адаптивність);

- здатність держави та суспільства нейтралізувати деструктивні впливи, запобігати загрозам (поглинання);

- здатність представників держави та суспільства до навчання, засвоєння уроків з проведених навчань і тренувань та минулого досвіду подолання загроз і кризових ситуацій, налагодження ефективної комунікації та широкої взаємодії, планування спільних заходів щодо реагування на загрози й кризові ситуації (готовність);

- здатність представників держави й суспільства до об'єднання зусиль та ефективного реагування в умовах дії загрози, настання кризи, згуртованість, дотримання протоколів узгоджених дій (реагування);

- здатність держави та суспільства до відновлення сталого функціонування основних сфер життєдіяльності після кризи на рівні, не нижчому за докризовий, пристосування до нових обставин, що виникли під руйнівним впливом кризи, забезпечення розвитку (відновлення);

- забезпечення швидкого доступу до ресурсів, їх мобілізація в умовах кризи, високі темпи післякризового відновлення.

Узагальнюючи викладене, можна дійти висновку, що загалом держава може вважатися стійкою, якщо вона здатна:

- безперебійно функціонувати у звичайному режимі, адаптуватися до умов, що змінюються;

- витримувати неочікувані удари;

- відновлюватися після руйнівних наслідків загроз і кризових ситуацій будь-якого характеру та походження до визначеної рівноваги (на попередньому або новому рівні) за умови збереження безперервності процесу управління;

- розвиватись у складних безпекових умовах [87].

Зазначені вище базові критерії національної стійкості можуть застосовуватися для оцінювання стійкості різних галузей, інститутів, організацій, комплексів щодо різних загроз та кризових ситуацій. У той же час, для оцінювання стійкості суспільства доцільно додати ще кілька рис, важливих для визначення характеру суспільних відносин.

Аналіз наукових джерел дозволяє стверджувати, що існують певні відмінності у забезпеченні стійкості держави та стійкості суспільства. За визначенням низки дослідників, серед яких С. Карпентер, С. Поласкі, К. Фольке та деякі інші, сукупність стійких індивідуумів не гарантує суспільну стійкість [200]. На перший погляд, у цьому твердженні

міститься суперечність із класичною теорією систем, відповідно до якої результат функціонування системи є більшим, ніж проста сума результатів окремих її елементів. Але зазначене судження одночасно підкреслює особливе значення системних зв'язків та управління поведінкою в суспільстві. Як стверджують Д. Браун і Дж. К'юліг, люди стійкі, якщо вони разом [130].

Автори «Звіту про критерії оцінювання стійкості» зазначають, що сьогодні не існує загальноприйнятих критеріїв для оцінювання стійкості суспільства і громад, а ті, що пропонуються різними дослідниками, переважно є лише переліком загальних соціально-економічних та інституційно-політичних індикаторів, які стосуються сфери кризового менеджменту або здатності громад до самозахисту [205].

Як основа для оцінювання суспільної стійкості часто розглядається сукупний потенціал суспільства або громади (суспільний капітал). Він охоплює насамперед економічний, соціальний і екологічний капітал, у розрізі яких і визначаються конкретні критерії та показники. Дж. Вілсон стверджує, що економічний капітал характеризується через економічне благополуччя, диверсифікованість бізнесу, залежність бюджету від зовнішнього фінансування тощо; соціальний капітал – через міцність суспільних зв'язків, доступність освітніх і медичних послуг, рівень корупції, комунікації між основними зацікавленими акторами та ін.; екологічний капітал – через біорізноманіття, якість і доступність водних ресурсів, передбачуваність урожайності тощо [227].

Група науковців, у т. ч. Ф. Норріс, С. Стівенс, Б. Пфефербаум та деякі інші, крім економічного і соціального капіталу суспільства, виокремлюють ще й такі важливі складники суспільної стійкості: інформацію та комунікацію (наративи, відповідальні медіа, інформаційну інфраструктуру і традиції та навички населення щодо використання основних джерел інформації, інформаційні ресурси, що заслуговують на довіру);

суспільну відповідальність (суспільну активність, уміння спільно вирішувати проблеми, гнучкість і креативність, колективну силу та повноваження, партнерство). До економічного капіталу суспільства або громади автори відносять, зокрема, обсяг і різноманітність ресурсів, а також їх справедливий розподіл; до соціального капіталу – можливість отримання реальної та потенціальної соціальної підтримки, соціальне залучення (неформальні зв'язки), організовані (формальні) зв'язки й кооперацію, участь у справах громади, лідерство і відповідальність, відчуття громади, прив'язку до певної території. Розглядаючи суспільну стійкість як процес, який забезпечує безпеку та добробут громадян, підвищує їх готовність і ефективність реагування на загрози й надзвичайні ситуації, зазначені вчені пропонують під час аналізу вказаних складників суспільної стійкості брати до уваги такі критерії, як-от надійність, надлишковість і швидкість (у т. ч. швидкість доступу до ресурсів, їх мобільність) [198].

Існує тісний зв'язок між суспільною стійкістю та стійкістю громад, з одного боку, а з іншого – зі стійкістю організацій, які забезпечують їхню безпеку та надання критично важливих послуг. На це звертають увагу, зокрема, Е. В. Лі, Дж. Варго та Е. Севіль. За висновком дослідників, для того, щоб бути стійкими, організації повинні відповідати певним критеріям, наприклад, мати сильне керівництво, усвідомлювати особливості середовища, у якому вони функціонують, володіти здатністю долати уразливості та адаптуватися до швидких змін [194]. Важливе значення в сучасному світі має також здатність організацій долати соціальні, культурні та поведінкові бар'єри, які перешкоджають ефективним комунікаціям.

Підсумовуючи вищезазначене, основними критеріями суспільної стійкості доцільно визначити: критерії стійкості стану суспільства/громади:

- ідентичність;
- злагодженість і єдність;
- зв'язки між різними суспільними групами;
- залученість населення до економічної, політичної та іншої діяльності в межах держави, громади;
 - довіра до влади; критерії стійкості функціонування суспільства/громади:
 - ефективність управління громадою;
 - усвідомлення громадянами природи та характеру загроз, а також порядку дій у разі їх настання;
 - готовність до реагування;
 - контрольованість ситуації до, під час і після кризи;
 - створення спільних спроможностей для протистояння загрози, кризі.

Класифікація базових критеріїв національної стійкості залежно від типу об'єктів у розрізі основних складників держави та суспільства, а також їх стану або можливості функціонування, які є визначальними характеристиками стійкості у сфері національної безпеки, наведена в табл. 3.2.

Запропонована методологія визначення базових критеріїв національної стійкості має міждисциплінарний характер і може бути взята за основу під час розроблення критеріїв специфічної стійкості, дотичних до різних галузей, об'єктів і сфер суспільних відносин.

Для поглибленого дослідження стійкості різних цільових груп (громад, організації, населення та ін.) і галузей до певних загроз або деструктивних впливів можуть бути розроблені деталізовані критерії, які характеризують специфіку обраної групи або галузі та особливості її реагування на відповідні загрози та впливи (наприклад, критерії

стійкості сільського і міського населення до дезінформації, стійкість об'єктів критичної інфраструктури до терористичної загрози тощо).

Таблиця 3.2

Класифікація базових критеріїв національної стійкості

Об'єкти	Критерії стійкості стану об'єкта	Критерії стійкості функціонування об'єкта
Галузі, підсистеми, технічні комплекси, організації, процеси, система забезпечення національної стійкості та ін.	Надійність; надлишковість; адаптивність; поглинання	Готовність; швидкість; реагування; відновлення
Суспільство, громади, соціальні групи та ін.	Ідентичність; злагожденість та єдність; зв'язки між різними суспільними групами; залученість населення до економічної, політичної та іншої діяльності в межах громади; довіра до влади	Ефективність управління громадою/групою; усвідомлення громадянами природи та характеру загроз і порядку дій у разі їх настання; готовність до реагування; контрольованість ситуації до, під час і після кризи; створення спільних спроможностей для протистояння загрозі, кризі

Джерело: складено авторами на основі [91]

З урахуванням базових критеріїв можуть бути розроблені відповідні показники та визначені рівні стійкості. Слід зауважити, що основними концептуальними підходами до визначення показників і рівнів стійкості дослідники називають такі: визнання стійкості як певного стану системи або як процесу, спрямованого на досягнення сформульованої мети. Крім цього, існують також інші особливості й відмінності у визначенні показників і рівнів стійкості складних систем.

Загалом оцінюватися може як специфічна стійкість, так і загальна стійкість системи. За визначенням Альянсу стійкості, специфічна стійкість – це стійкість різних об'єктів щодо різних загроз або впливів; загальна стійкість характеризує систему в цілому [208].

У межах специфічної стійкості доречно виокремити два її підвиди за такими ознаками:

- стійкість об'єкта щодо певного типу загроз і кризових ситуацій (наприклад, стійкість держави та її підсистем до тероризму, посухи, повені, економічної кризи, інформаційних атак тощо);
- стійкість певного об'єкта щодо широкого спектра загроз і кризових ситуацій (організаційна стійкість, стійкість громад, суспільна стійкість тощо).

Альянс стійкості розробив комплексну методику оцінювання стійкості соціально-екологічних систем, в основу якої покладено визначення основних системних елементів і зв'язків між ними, у т. ч. мети й мотивації діяльності різних акторів, чинників впливу на стан системи тощо. Відповідно до зазначеного дослідницького підходу сформульовані переліки запитань, за якими пропонується:

- оцінити стан різних підсистем, елементів, дати характеристику деструктивним впливам щодо них, визначити наявність певних проблем;
- визначити чинники впливу на систему загалом та межі можливих змін (у т. ч. часові та географічні);
- визначити й оцінити каскадні ефекти у межах складної системи;
- оцінити стан та ефективність менеджменту системи, у т. ч. визначити формальні й неформальні зв'язки між основними акторами та ін. [208].

Дослідники з Альянсу стійкості підкреслюють, що запропоновані запитальники (анкети) мають індивідуальний характер. Їх потрібно

уточнювати з метою врахування особливостей об'єкта дослідження (конкретної підсистеми). На основі аналізу інформації, отриманої завдяки оцінюванню, на думку представників Альянсу стійкості, повинні розроблятися відповідні стратегії посилення стійкості [208].

За результатами аналізу зазначених вище наукових досліджень можна дійти висновку про те, що оцінювання національної стійкості є складним комплексним процесом, який поєднує в собі оцінювання стану різних підсистем і процесів у межах держави та суспільства, виявлення та оцінювання ризиків і уразливостей, визначення оптимального й допустимого станів рівноваги держави та суспільства і відповідних рівнів їх стійкості. Через те, що методології оцінювання різних підсистем і сфер суспільних відносин можуть суттєво різнитися, постає питання щодо можливості їх узгодження і порівняння отриманих результатів. Ці проблемні питання висвітлені в інших розділі монографії.

Для оцінювання національної стійкості доцільно використовувати показники у межах зазначених вище базових критеріїв. Зазвичай показники мають відображати особливості сфери, об'єкта або процесів, щодо яких вони будуть застосовуватися. Тобто йдеться про показники специфічної стійкості. Отже, для їх розроблення доцільно застосовувати метод декомпозиції системи забезпечення національної стійкості та її об'єктів.

Зокрема, важливими показниками, які можуть бути використані для характеристики стійкості соціально-екологічних систем, представники Альянсу стійкості пропонують, серед інших, вважати такі:

- кількість негативних впливів, які система може поглинути без суттєвого порушення стану своєї рівноваги;
 - рівень розвитку здатності системи до самоорганізації;
 - рівень розвитку здатності системи до навчання та адаптації
- [133].

На важливій відмінності показників стійкості від інших показників наголошували С. Карпентер, Б. Волкер, Дж. Андеріс та Н. Абель. На їхню думку, показники стійкості мають зосереджуватися на змінних величинах, які характеризують потенціал системи надавати системні послуги (у випадку соціально-екологічних систем – екосистемні послуги), тоді як інші показники переважно стосуються лише поточного стану системи або послуги [133].

Нині різні міжнародні організації, дослідницькі центри, окремі науковці пропонують розроблені ними численні показники стійкості, які можуть застосовуватись у сфері національної безпеки. Йдеться, зокрема, про показники стійкості галузей та інститутів [190; 91], бізнес-процесів [126], операційних сервісів [207] тощо. На їх основі побудовані певні індекси стійкості держав [149], міст [137], стандарти у сфері забезпечення безпеки і стійкості [173; 174; 184; 183] та ін. Проте слід зауважити, що універсальних показників та індикаторів національної стійкості наразі не існує.

Іншими важливими системними параметрами, на досягнення яких мають бути зорієнтовані механізми забезпечення національної стійкості, є рівні стійкості. Відповідні оцінки можуть бути цільовими орієнтирами при формуванні державної політики у сфері забезпечення національної безпеки та стійкості. Наприклад, порівняння поточного рівня стійкості об'єкта з прийнятним рівнем ризику допоможе виявити уразливості в державі та суспільстві. Також зазначені оцінки дають змогу визначити необхідність застосування тих чи тих механізмів і практик та обсяг ресурсів, необхідних для їх реалізації.

Поширеним методом оцінювання рівня стійкості складної системи є розроблення індикаторів за результатами узагальнення експертних оцінок згідно з обраними критеріями. Це зумовлено тим, що значна кількість ризиків і загроз (особливо гібридного характеру), а також

характеристик системи, що дозволяють протистояти їм або адаптуватися до негативних впливів, не піддаються статистичним обрахункам. На результати такого оцінювання зазвичай впливає чинник суб'єктивізму. З огляду на це відповідні оцінки не можуть вважатися цілком достовірними, а мають розглядатися як найбільш імовірний вектор розвитку системи. Вони демонструють її сильні та слабкі сторони, що дає можливість вибрати оптимальний варіант стратегії забезпечення стійкості системи.

Зважаючи на висвітлений вище дослідницький підхід, рівень національної стійкості або відповідний індекс (індекс загальної стійкості системи) мають бути агрегованими показниками, що складаються з оцінок рівнів стійкості у різних галузях і секторах (індексів специфічної стійкості). Критерії оцінювання рівня національної стійкості мають відображати, з одного боку, специфіку обраної галузі/сектору, а з іншого – урахувати базові критерії стійкості стану та функціонування системи, про які йшлося.

Іншим дослідницьким підходом до визначення рівня стійкості є формування переліку принципово важливих характеристик процесів і станів (цільових орієнтирів), яких варто досягти для отримання оптимального за визначених умов рівня стійкості. У такому випадку оцінювання здійснюється під час періодичних оглядів системи та її складників на предмет відповідності визначеними цільовим орієнтирам.

На підставі викладеного можна дійти висновку про те, що необхідність досягнення встановлених критеріїв, визначення пріоритетних сфер і оптимального рівня національної стійкості, а також прийняттого рівня ризику і можливих втрат, становлять основу для формування механізмів досягнення відповідних цільових орієнтирів в параметрів національної стійкості. При цьому слід урахувати, що оптимальний рівень стійкості для різних об'єктів може бути неоднаковим, як і рівень

стійкості одного об'єкта до різного роду загроз, у т. ч. в різний період часу та за різного контексту ситуації.

К. Холлінг [170; 171], Ф. Хайєк [166; 167], Дж. Уолкер і М. Купер [223], С. Карпентер і В. Брок [132], С. Боулес, С. Дюрлоф і К. Хофф [127], К. Еріксон [144] та інші дослідники звертають увагу на існування певних пасток стійкості. Насамперед маються на увазі крайні випадки, коли певна система (наприклад, держава) може бути слабкою (пастка недостатньої стійкості (бідності) – англ. *poverty trap*) або занадто стійкою (пастка опірності (жорсткості) – англ. *rigidity trap*). Обидва випадки унеможливають подальші зміни системи, її адаптування й розвиток з метою ефективного реагування на деструктивні впливи та загрози. На підтвердження своїх висновків зазначені вчені наводили повністю децентралізовану ліберальну систему державного устрою і тоталітарний режим.

С. Карпентер і В. Брок визначили, що пасткам опірності (жорсткості) притаманні такі риси: низька різноманітність елементів системи, жорсткі зв'язки між ними (ієрархія), висока здатність сфокусуватися на єдиному підході до вирішення проблеми, низька здатність до вироблення альтернативних рішень. Усе це знижує здатність системи до адаптації і підвищує ризик її руйнування. Такі стани характеризуються високою резистентністю (англ. *resistance*). До прикладу: біологічні організми можуть перестати реагувати на ліки, які тривалий час застосовуються проти певної хвороби, що робить їх уразливішими до неї та обмежує механізми лікування. У крайньому випадку це призводить до смерті [132].

С. Карпентер і В. Брок також відзначали, що пастки недостатньої стійкості характеризуються значною різноманітністю складу системних елементів, але слабкими зв'язками між ними. Це знижує здатність до мобілізації ідей і ресурсів для вирішення проблеми. А занадто слабкий

контроль при значній варіативності можливих рішень не дозволяє сфокусуватися на оптимальному вирішенні поточної проблеми. Наприклад, це може призвести до нехтування загальносуспільними інтересами на користь індивідуальних чи корпоративних. За визначенням С. Карпентера та В. Брока, пастки недостатньої стійкості (бідності) свідчать про нереалізований потенціал системи [132].

Базуючись на теоретичних висновках, викладених вище, можна припустити, що рівень стійкості складної соціальної системи, навіть за умови потрапляння її до пастки недостатньої стійкості, не може дорівнювати нулю. Якщо припустити таку ситуацію, це означатиме відсутність системних зв'язків між елементами складної системи, а отже, неможливість збереження її цілісності та функціонування. Очевидно, що всі системи, котрі існують, мають певний рівень стійкості, який може бути вищим або нижчим залежно від різних обставин та чинників впливу. Отже, у межах міждисциплінарного концепту стійкості некоректно говорити про те, що певна складна система, наприклад держава, є нестійкою. Навіть у випадку неспроможної держави (англ. *failed state*) доцільно прирівнювати її до такої, що потрапила до пастки недостатньої стійкості, допоки вона не припинить своє існування або не трансформується.

У контексті дискурсу щодо рівня стійкості системи доцільно навести висновок Ф. Бурбо про те, що не існують гарантії повного захисту від небезпек і шоків й жодне суспільство не може бути стовідсотково стійким [125]. Такої ж думки дотримується Д. Чендлер, який стверджує, що неможливо досягти повної стійкості, це лише постійний процес із заданою метою [135].

Для визначення рівня національної стійкості важливо звернути увагу на висновки науковців щодо особливостей функціонування складних систем. Відповідно до розробленого ним закону мінімуму

структурна стійкість цілого визначається найменшою стійкістю елементів, що входять до його складу (закон найменших відносних спротивів, або закон мінімуму). Йдеться про лімітуючий чинник, який визначає, зокрема, темп відновлення системи після дестабілізуючого впливу [91]. Екстраполюючи висновки окремих науковців на систему національної стійкості, можна стверджувати, що в разі, якщо один з елементів системи залишається нестійким, це може свідчити про наявність уразливостей, зокрема в державі, її підсистемах, суспільстві тощо. З огляду на це, а також урахувавши, що основні об'єкти в системі національної стійкості є складними системами, важливо оцінювати стійкість кожного з їх елементів (зокрема, окремих галузей, підсистем, критично важливих процесів, органів влади, громад та ін.).

Результати зазначених вище наукових досліджень доводять, що здатність системи до адаптації може змінюватися, як і рівень її стійкості. Це породжує проблемне питання щодо того, як впливати на процеси забезпечення стійкості об'єктів, не потрапляти в пастки стійкості, спрямовувати розвиток системи у визначеному напрямі.

3.3. Фактори впливу на реалізацію механізму забезпечення стійкості територіальних громад

На рівень стійкості, який може вважатися достатнім для стабільного функціонування системи та її розвитку, крім цілеспрямованих дій суб'єктів забезпечення стійкості, може впливати низка інших факторів, серед яких час, контекст ситуації, системні обмеження (зокрема, географічні межі) тощо. Як зазначає Альянс стійкості, важливіше знати чинники, що рухають систему за межі рівноваги, які існують, ніж ті, що руйнують ці межі [208].

Відкриття адаптивного циклу розвитку складних систем дозволило визначити закономірності, які зумовлюють різну ефективність впливу на стійкість складних систем у різні фази циклу. У межах адаптивного циклу чергуються повільні та поступові фази росту й накопичення, а також коротші періоди реорганізації, які створюють можливості для інновацій. Втручання на різних етапах адаптивного циклу може мати різні наслідки для розвитку системи. З огляду на це, як стверджують представники Альянсу стійкості Л. Гундерсон, К. Холлінг і С. Лайт, існує певне «вікно можливостей» для реагування – період у межах адаптивного циклу, протягом якого ефективність дій, спрямованих на зміцнення стійкості системи, буде найвищою [165].

Ф. Бурбо звертає увагу на іншу особливість національної стійкості, пов'язану з тим, що вона залежить від часу і контексту ситуації. Так, одна й та сама подія (явище, тенденція) можуть становити загрозу для однієї держави (наприклад, міграція як надмірне навантаження на національні системи соціального та медичного забезпечення) і не становити – для іншої (наприклад, міграція як приплив кваліфікованих кадрів на внутрішній ринок), а також по-різному оцінюватись у різні часові періоди (наприклад, міграція в умовах сталого розвитку або збройного конфлікту). Ф. Бурбо наводить й інший приклад: солдат може вважатися стійким суб'єктом в умовах збройного конфлікту або надзвичайної ситуації (оскільки має відповідну професійну підготовку), але мати значно меншу стійкість, у т. ч. психологічну, як цивільна особа (наприклад, у відпустці або після демобілізації) [125].

Окремі науковці, формулюючи закон найменших відносних спротивів (закон найменших), також стверджували, що взаємодія системи із середовищем має розглядатися як така, що змінюється у часі, а отже, стійкість системи загалом залежить від стійкості її найбільш слабкої ланки в кожен конкретний період часу [91].

На підставі викладеного вище можна дійти висновку, що фактор часу і контекст ситуації – це змінні, які є потреба враховувати в адаптивному менеджменті у сфері забезпечення національної безпеки і стійкості та формуванні державної політики відповідного спрямування. Зокрема, важливе значення має встановлення й періодичний перегляд рівня національної стійкості, у т.ч. щодо окремих підсистем та елементів держави і суспільства, який може вважатися достатнім за визначених умов.

Вплив фактору часу на процеси визначення шляхів розвитку системи зумовлює утворення сталих зв'язків між минулим, теперішнім і майбутнім. За спостереженнями низки дослідників, серед яких Ф. Бурбо, К. Холлінг та інші представники Альянсу стійкості – М. Кауфманн, М. Кавелті, К. Крістенсен, часто події, що минули, визначають дії в теперішньому часі, впливають на формування планів на майбутнє [125; 151; 165; 191].

Ф. Бурбо, зокрема, стверджує, що зміна системою стану рівноваги з відповідним переналаштуванням системних параметрів відбувається на основі досвіду подій, які минули, колективної пам'яті та соціальної історії, що є визначальним для прийняття рішень у нових обставинах [125].

Вивчення уроків минулого, зокрема урахування досвіду подолання наслідків катастроф і криз, що вже минули, має важливе значення для створення й розвитку необхідних спроможностей з метою протистояння поточним і майбутнім загрозам, а також ефективного функціонування в умовах хронічних стресів і невизначеності. Наприклад, обов'язкове розслідування причин катастроф на авіатранспорті відповідно до вимог ІКАО (ICAO) покликане підвищити безпеку авіасполучень завдяки усуненню можливих недоліків в організації перевезень, конструкції авіасуден, підготовці персоналу тощо. Розроблені з урахуванням

отриманого досвіду рекомендації дають можливість підвищити рівень стійкості як самих літаків, так і системи авіаперевезень загалом до можливих загроз різного характеру й походження (конструктивних недоліків, терористичних атак, небезпечних природних явищ тощо).

Проте важливо не потрапити до певних інституційних та інших пасток, про які, зокрема, згадував В.Ешбі. Він стверджував, що повторення у майбутньому досвіду, отриманого на основі подій, що вже відбулися, має сенс, якщо відповідні події є подібними. У разі, якщо система стикається з абсолютно новими викликами і загрозами, дії за старою схемою є недоречними або навіть шкідливими для забезпечення стійкості чи розвитку системи [121].

Цей висновок має надзвичайно важливе значення для формування системи забезпечення національної стійкості в сучасних умовах, які характеризуються високим рівнем мінливості й невизначеності безпекового середовища. Це означає, що політика у сфері національної безпеки має бути достатньо гнучкою.

Доречно також звернути увагу й на інші пастки, які можуть існувати під час забезпечення національної стійкості. Зокрема, П. Мартін-Брін і Дж. Андеріс зазначають, що цей процес може супроводжуватися конфліктом цілей і цінностей, у т. ч. в часовому вимірі [195]. Йдеться про те, що, концентруючись лише на вирішенні поточних проблем у державі та суспільстві задля посилення національної стійкості, можна суттєво виснажити ресурси або створити нові проблеми в довгостроковій перспективі. Наприклад, застосування певних ліків для профілактики або недопущення поширення небезпечних хвороб може послабити імунітет людей або зробити їхні організми нечутливими до необхідного лікування в майбутньому, а встановлення жорстких карантинних обмежень на тривалий час може спричинити значні економічні збитки. Крім того, в умовах широкого

спектра сучасних загроз і кризових ситуацій та обмеженості фінансових ресурсів доводиться робити вибір як між цілями і завданнями державної політики в різних галузях, так і між цілями у сфері забезпечення національної стійкості (наприклад, зміцнення стійкості критичної інфраструктури чи суспільної стійкості тощо). Також актуалізується питання щодо визначення пріоритетів між відповідними цілями і завданнями державної політики в різних галузях в умовах ресурсних обмежень, які існують.

Під час взаємодії системи забезпечення національної стійкості з іншими системами також можуть формуватися фактори впливу на національну стійкість. Зокрема, впливати на рівень національної стійкості можуть процеси, які відбуваються у сферах державного управління, політичній та економічній. У звіті Всесвітнього економічного форуму, присвяченому розбудові національної стійкості до глобальних ризиків, дослідники виокремили основні чинники таких впливів:

- ефективність державного управління;
- характер відносин між бізнесом і владою;
- ефективність імплементації реформ, що проводяться;
- рівень довіри суспільства до політиків;
- ефективність видатків державного бюджету;
- ефективність боротьби з корупцією;
- ефективність надання державою послуг, спрямованих на спрощення ведення бізнесу та підвищення продуктивності праці [226].

Серед інших чинників впливу на формування національної стійкості варто назвати й ті, що характеризують процеси суспільного розвитку, а саме:

- особливості національного менталітету;
- загальний рівень освіти населення;
- рівень життя;

- поширеність і доступність ЗМІ та інших джерел інформації;
- розвиненість соціальних зв'язків;
- рівень самоорганізації суспільства тощо.

Усі ці чинники можуть як посилювати процеси забезпечення національної стійкості, так і знижувати їх кінцеві результати.

На підставі викладеного можна зробити висновок про доцільність застосування комплексного підходу до управління рівнем національної стійкості. Передусім ідеться про необхідність періодичного оцінювання стійкості основних об'єктів та їхніх складників на їх відповідність визначеним показникам у розрізі базових критеріїв національної стійкості. Навіть у разі відповідності об'єктів зазначеним критеріям оптимальний і допустимий рівні національної стійкості мають уточнюватися з урахуванням результатів аналізу різних факторів впливу (часу, контексту ситуації тощо). Задля визначення заходів, необхідних для коригування рівня національної стійкості та/або приведення стійкості основних об'єктів та їхніх складників у відповідність до базових критеріїв національної стійкості, необхідно встановити фазу адаптивного циклу розвитку держави та суспільства. Це уможливить застосування заходів, які матимуть найвищу ефективність саме у визначений період часу. Крім того, доцільно, якщо можливо, усунути або мінімізувати негативні впливи на національну стійкість з боку інших систем.

Спроможності системи, що дають можливість забезпечувати її стійкість, утворюють потенціал системи, завдяки якому система може ефективно реагувати на загрози та деструктивні впливи, адаптуватись до мінливого безпекового середовища. У системі забезпечення національної стійкості такий потенціал формує сукупність людських, матеріально-технічних, фінансових, природних ресурсів і резервів держави, цілеспрямованої діяльності суб'єктів забезпечення національ-

ної стійкості, організаційних зв'язків, знань і навичок щодо реагування на загрози й кризові ситуації тощо.

Отже, можна запропонувати таке визначення спроможностей у системі забезпечення національної стійкості: спроможності – це поєднання всіх наявних ресурсів, сил і засобів держави, суспільства, громади чи організації, що визначає їх здатність ефективно протидіяти загрозам і кризовим ситуаціям на всіх етапах кризового циклу, адаптуватись до мінливого безпекового середовища [86].

Фактор спроможностей має важливе значення для забезпечення національної стійкості. Їх достатність визначає надійність і надмірність системи забезпечення національної стійкості, а також сприяє її адаптивності. Рівень розвитку спроможностей впливає на ефективність реагування на загрози й кризові ситуації та швидкість відновлення після кризи. Недостатність або нерозвиненість спроможностей може утворювати уразливість держави та суспільства. Таким чином, фактор спроможностей може зміцнювати або послаблювати національну стійкість за відповідними критеріями стійкості стану та стійкості функціонування.

Уразливість можна охарактеризувати як наявність проблем, вад, недоліків, які породжують або посилюють схильність до порушення функціональності, системних пошкоджень та/або піддатливість негативним впливам ризиків і загроз [86].

Як зазначає В. Проаг, феномен уразливості передбачає існування певного ризику у поєднанні з рівнем соціальної та економічної відповідальності та здатності впоратися з небезпекою. При цьому дослідник стверджує, що уразливість визначається як рівень, у межах якого система або її частини можуть негативно (небезпечно) реагувати під час виникнення кризової ситуації [202].

Д. Чендлер акцентує увагу на тому, що уразливості можуть бути як результатом нездатності системи зробити правильний вибір, так і продуктом певних зовнішніх обставин. Отже, зазначає цей учений, уразливостями є наші «несвободи» або обмеження, як матеріальні, так й ідеологічні, що заважають нам бути стійкими. Як приклади різних ступенів уразливості Д. Чендлер наводить такі стани для індивідумів: «у групі ризику», «соціально виключені», «маргінали»; для громад: «бідні», «роз'єднані» або «в небезпечному середовищі»; для держав: «неефективні», «недієздатні», «крихкі», «з низьким доходом в умовах стресу» або «погано керовані» [135].

Підсумовуючи викладене, можна стверджувати, що уразливості не лише посилюють дію загроз зовнішнього походження, а й можуть стати джерелом внутрішніх загроз для держави і суспільства, а отже, своєчасне виявлення та усунення уразливостей є важливою складовою частиною державної політики забезпечення національної стійкості.

3.4. Принципи та процеси забезпечення стійкості територіальних громад

На основі наведених вище закономірностей забезпечення національної стійкості та функціонування відповідної системи можна дійти висновку, що значна частина цілеспрямованих дій різних акторів припадає на етап, який передуює настанню кризової ситуації або дії загрози (докризовий). У цей період здійснюється підготовка до можливого реагування на загрози й кризові ситуації, поширюються необхідні знання й навички, формуються резерви, виявляються уразливості. З урахуванням особливостей адаптивного управління серед найбільш значущих процесів у сфері забезпечення національної стійкості, що мають здійснюватися на цьому етапі, слід виокремити такі:

- постійний моніторинг безпекової ситуації;
- оцінювання ризиків, ідентифікація загроз, визначення уразливостей, оцінювання спроможностей і рівня готовності різних суб'єктів до реагування на загрози й кризові ситуації;
- запобігання загрозам, мінімізація деструктивних впливів та можливих наслідків реалізації загроз і кризових ситуацій, усунення причин розгортання конфліктів;
- забезпечення готовності органів державної влади й місцевого самоврядування, установ, підприємств, організацій, громад, громадянського суспільства, населення до реагування на будьякі загрози, кризові ситуації;
- планування заходів і кризовий менеджмент, у т. ч. Розроблення секторальних та організаційних планів стійкості, упровадження універсальних протоколів узгоджених дій щодо реагування на загрози й кризові ситуації та відновлення функціонування основних сфер життєдіяльності суспільства та держави на рівні, не нижчому за докризовий;
- забезпечення дієвої координації та чіткої взаємодії органів сектору безпеки та оборони, інших державних органів, територіальних громад, бізнесу, громадянського суспільства й населення у запобіганні й реагуванні на загрози й кризові ситуації та подоланні їх наслідків;
- набуття та поширення необхідних знань і навичок щодо забезпечення безпеки і стійкості;
- налагодження та підтримання надійних каналів комунікації державних органів із громадянським суспільством;
- розвиток міжнародної співпраці з питань забезпечення стійкості.

Дослідники визначають як основні різні процеси забезпечення національної стійкості. Наприклад, Р. Донно зупинила увагу на тому, що важливими є такі процеси:

- постійний ризик-менеджмент;
- управління у випадку надзвичайних ситуацій і кризові комунікації;
- захист довколишнього середовища і критичної інфраструктури;
- забезпечення національної безпеки і протидія тероризму;
- забезпечення інформаційної прозорості [141].

Слід зауважити, що більшість із зазначених вище процесів спрямована на забезпечення готовності держави та суспільства, що означає здатність своєчасно та ефективно реагувати на загрози й кризові ситуації.

Під час кризи або надзвичайної події належні знання та навички, сформовані спроможності, плани, резерви, налагоджені зв'язки дозволяють ефективно реагувати на загрози, скорочувати обсяги людських, матеріальних і фінансових втрат унаслідок реалізації загроз або настання кризових ситуацій будь-якого характеру та походження, забезпечувати безперебійне функціонування основних сфер життєзабезпечення і надання критично важливих послуг для населення.

По завершенню кризи швидкість відновлення якості життя населення та умов функціонування суспільства і держави на рівні, не нижчому за докризовий, свідчитиме як про рівень готовності держави і суспільства, так і про відповідність національної стійкості базовим критеріям. Затягне і занадто виснажливе відновлення здебільшого є результатом недостатньої уваги до заходів, які мали вживатися на докризовому етапі.

Ураховуючи те, що важливим чинником стійкості складних систем є існування зворотних зв'язків [120; 123], слід наголосити на тому, що для забезпечення національної стійкості важливе значення має вивчення уроків з минулого досвіду. Це, зокрема, дає можливість удосконалювати наявні практики у сфері кризового менеджменту,

ураховувати отриману інформацію в наступному циклі оцінювання ризиків та їх наслідків тощо. Проте важливо не потрапляти в інституційні та інші пастки, згадані вище. Зокрема, при підготовці стратегічних документів і планів на випадок реагування на кризові ситуації потрібно враховувати, що, крім відомих ризиків з минулого досвіду, мають також братися до уваги й нові, особливо ризики, які отримали назву «чорні лебеді». Передбачити їх появу дуже складно, але реалізація відповідних загроз може суттєво й раптово змінити безпекову ситуацію та вплинути на різні сфери одночасно. У якості такого прикладу можна навести стрімке поширення у світі COVID-19. Питання щодо особливостей та методології оцінювання ризиків буде висвітлено детальніше в другому розділі монографії.

Зважаючи на викладене, можна визначити цикл забезпечення національної стійкості як послідовність дій суб'єктів забезпечення національної стійкості, що дозволяє ефективно протистояти загрозам будь-якого походження і характеру, адаптуватись до змін безпекового середовища, підтримувати стає функціонування основних сфер життєдіяльності суспільства та держави до, під час і після настання кризової ситуації задля виживання та подальшого розвитку.

З огляду на те, що сучасні загрози та реагування на них є складними комплексами взаємозв'язків і взаємовідносин, можна стверджувати: забезпечення національної стійкості – відкритий процес, який постійно розвивається та модифікується. Цей висновок обґрунтовує доцільність надання більшої гнучкості державній політиці у сфері забезпечення національної безпеки та стійкості на основі адаптивного управління.

Ураховуючи зміст концепту національної стійкості, основними принципами організації та функціонування системи забезпечення національної стійкості доцільно визначити такі:

– комплексність – ужиття скоординованих заходів щодо будь-яких загроз і кризових ситуацій на всіх етапах циклу забезпечення національної стійкості;

– широку взаємодію – передбачає, що всі задіяні суб'єкти постійно обмінюються необхідною інформацією, комунікують між собою в різних форматах, спільно виконують визначені завдання в межах визначеної відповідальності;

– адаптивність – здатність системи пристосовуватися без значних втрат у функціональності до кризових умов і нових обставин, які виникли під впливом загрози або кризової ситуації, забезпечувати виживання, еволюцію, можливість трансформувати негативні результати в позитивні, а також застосовувати інноваційні рішення;

– передбачуваність – своєчасна ідентифікація загроз, виявлення уразивостей та оцінювання ризиків;

– надійність – передбачає, що система функціонує повноцінно та здатна долати збої у роботі, які виникають під впливом загроз і кризових ситуацій, а всі задіяні суб'єкти мають достатні й розвинені спроможності для реагування на загрози й кризові ситуації;

– обізнаність – передбачає, що всі задіяні суб'єкти володіють належними знаннями й практичними навичками щодо реагування на загрози і кризові ситуації на будь-якому етапі;

– готовність – наявність планів дій щодо спільного реагування на будь-які загрози, належний рівень теоретичної та практичної підготовки всіх задіяних суб'єктів щодо реагування на всіх етапах циклу забезпечення національної стійкості;

– мобільність – здатність до швидкого залучення основних і резервних сил, засобів, ресурсів та об'єднання зусиль для вирішення завдань в умовах реалізації загрози, настання кризової ситуації;

– резервування – наявність у системі додаткових спроможностей, які можуть бути задіяні внаслідок того, що основні вийшли з ладу, а також альтернативних планів, стратегій розвитку;

– безперервність – передбачає, що в умовах кризової ситуації або під впливом загрози система продовжує діяти без значної втрати функціональності, а всі задіяні суб'єкти здатні виконувати основні функції;

– субсидіарність – має на меті розподіл повноважень і відповідальності, за якого ключові рішення щодо реагування на загрози й кризові ситуації приймаються на найнижчому можливому рівні з координацією на вищому доцільному рівні.

Логічно припустити, що основні процеси, які повинні відбуватися задля забезпечення національної стійкості, та принципи організації відповідної системи мають визначальне значення для формування механізмів забезпечення національної стійкості.

Механізми забезпечення національної стійкості – це комплекси рішень і заходів, що визначають послідовність певних процесів, дій, які відповідають загальним цілям і принципам функціонування системи забезпечення національної стійкості та зорієнтовані на досягнення державою і суспільством та окремими їх складовими частинами встановленого рівня та критеріїв стійкості.

Відповідно до змісту концепту національної стійкості основними завданнями, які повинні вирішувати зазначені механізми, доцільно визначити такі:

– адаптування безпекової політики та системи управління основними сферами забезпечення життєзабезпечення держави та суспільства до умов невизначеності та швидких змін безпекового середовища;

– викорінення умов, що породжують уразливості держави і суспільства;

– забезпечення безперервності урядування та основних фінансово-економічних процесів у державі, організаційної стійкості органів державної влади й місцевого самоврядування, безперебійного функціонування основних напрямів життєзабезпечення держави та суспільства (передусім критичної інфраструктури) у звичайному режимі, під час та після криз;

– забезпечення суспільної стійкості до деструктивних впливів (зокрема, інформаційних);

– забезпечення швидкого відновлення якості життя населення та умов функціонування суспільства і держави після руйнівних наслідків загроз і кризових ситуацій будь-якого характеру та походження на рівні, не нижчому за докризовий.

Загалом механізми забезпечення національної стійкості спрямовуються на вирішення зазначених завдань і будуються на основі спільних засад, але вони можуть мати особливості залежно від сфери їх застосування (економічна, екологічна, політична та ін.). Таким чином, можна виокремити універсальні та спеціальні механізми забезпечення національної стійкості. Універсальні механізми визначають порядок організації процесів або певного виду діяльності, що мають міжгалузевий характер і потребують взаємодії різних суб'єктів забезпечення національної стійкості. Спеціальні механізми застосовуються у визначених галузях або сферах діяльності з урахуванням специфіки їх функціонування та загальних підходів до забезпечення національної стійкості.

Реалізація системного підходу до забезпечення національної стійкості означає, що в державі насамперед мають бути сформовані та впроваджені універсальні механізми, які становитимуть основу системи забезпечення національної стійкості. Це сприятиме впровадженню

єдиного розуміння цілей і завдань у цій сфері, усуненню дублювання окремих функцій, а також ефективному використанню ресурсів держави та суспільства. Проте це не означає, що спеціальні механізми забезпечення стійкості не можуть застосовуватися в різних галузях і сферах до моменту створення відповідної системи.

Механізми забезпечення стійкості системи також можуть відрізнятися залежно від їх цільового призначення. Зокрема, М. Мьонх зазначає, що формування стійкості системи може відбуватися двома способами:

1) безпосереднє посилення структури системи або інститутів, які перебувають під тиском (англ. *hard resilience*);

2) забезпечення здатності системи поглинати негативні впливи і швидко відновлюватися після руйнівних подій без значної зміни її функцій або структури (англ. *soft resilience*) [196].

Екстраполюючи цей висновок на забезпечення національної стійкості, можна стверджувати, що формування механізмів забезпечення національної стійкості може відбуватися за двома основними напрямками, а саме:

– посилення інститутів і спроможностей держави та суспільства у протидії сучасним загрозам і небезпекам, що передбачає, зокрема, своєчасне виявлення та усунення уразливостей;

– упровадження нових процесів і комплексів заходів (організаційних, технічних, економічних тощо), які забезпечать можливість державі та суспільству адаптуватися до постійної дії загроз і деструктивних впливів широкого спектра.

На практиці можливе застосування будь-якої комбінації відповідних заходів. Зокрема, до механізмів забезпечення національної стійкості першого типу можна віднести реформування й розвиток сектору безпеки та оборони, перегляд безпекових стратегій і доктрин,

формування спільних безпекових спроможностей громад, мобілізаційних резервів, розвиток систем раннього попередження та мережі ситуаційних центрів держави, організацію і проведення постійних навчань, тренувань, як для представників уповноважених державних органів, так і для населення, щодо розуміння характеру певних загроз, порядку дій у разі підвищення їх рівня тощо.

Серед найважливіших груп механізмів забезпечення національної стійкості другого типу доцільно виокремити такі:

- забезпечення безперервності державного управління, у т. ч. гарантування правонаступності влади, посилення координації діяльності уповноважених державних органів, налагодження обміну інформацією між ними та суб'єктами недержавного сектору (у т. ч. через формування цільових міжвідомчих груп, партнерств, форумів, які діють на постійній основі, тощо);

- забезпечення безперервності процесу надання критично важливих послуг населенню (у т. ч. створення системи захисту критичної інфраструктури, формування секторальних планів дій, протоколів узгоджених дій на випадок кризових ситуацій тощо);

- створення багаторівневої системи оцінювання ризиків і спроможностей, ідентифікації загроз і виявлення уразливостей;

- налагодження стійких двосторонніх каналів комунікації уповноважених органів державної влади та місцевого самоврядування з населенням.

Слід додати, що такі напрями діяльності, як удосконалення законодавства, у т. ч. щодо принципів стратегічного планування та кризового управління, координації сил і засобів, а також здійснення контролю за виконанням рішень і моніторингу ситуації, мають наскрізний характер і можуть входити до складу механізмів як першого, так і другого типу.

Ураховуючи те, що сучасні загрози можуть спрямовуватися не лише проти держави, а й проти суспільства, окремих організацій, підприємств, громадян, механізми забезпечення стійкості можуть мати як комплексний характер (діяти в масштабах держави), так і запроваджуватися на рівні окремих суб'єктів (установ, організацій, підсистем, громад тощо).

Узагальнюючи викладене, можна констатувати, що визначення пріоритетів у формуванні та застосуванні тих чи інших механізмів забезпечення національної стійкості, як і їх налаштувань (зокрема, встановлення прийняттого рівня ризику та оптимального за конкретних умов рівня стійкості різних об'єктів), є важливими напрямками формування державної політики у сфері забезпечення національної безпеки і стійкості, особливості розроблення й реалізації якої будуть охарактеризовані у наступних розділах монографії.

Висновки до розділу 3

У третьому розділі монографії запропоновано авторське визначення «системи забезпечення національної стійкості» як комплексний механізм взаємодії органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, інститутів та організацій громадянського суспільства, населення, а також цілеспрямованих дій, методів, чинників і механізмів, які гарантують збереження безпеки та безперервності функціонування основних сфер життєдіяльності суспільства й держави до, під час і після кризи, у т. ч. завдяки адаптації до дії загроз та швидких змін безпекового середовища.

З'ясовано, що в процесі формування стійкості держави та суспільства, у тому числі територіальної громади, як основних об'єктів і їхніх підсистем важливо усвідомлювати, які їх елементи/харак-

теристики під час адаптації до змін безпекового середовища мають залишатися незмінними з метою забезпечення їх цілісності та/або здатності до виконання основної функції, а які можуть бути змінені, доповнені або вилучені задля досягнення визначеної мети та забезпечення розвитку в складних умовах. Тож у концепті національної стійкості поєднуються такі процеси, як рух і незмінність. При цьому варто пам'ятати, що стійкість об'єкта не є абсолютною величиною, а може певним чином змінюватися.

Доведено, що характерною особливістю в системі забезпечення стійкості є те, що об'єкти можуть перетворюватися на суб'єкти. Необхідно пам'ятати, що людина, організація, суспільство, інституція або держава перестають вважатися виключно пасивним об'єктом загрози, а починають набувати (самостійно або за допомогою інших суб'єктів) необхідних якостей і спроможностей для активної протидії загрозам, кризовим ситуаціям та їх наслідкам, а також адаптації до нових безпекових умов. Так вони зміцнюють власну стійкість, використовуючи як потенціал саморозвитку, так і можливості системи забезпечення стійкості. Стійкий об'єкт (як на індивідуальному рівні, так і на колективному) ніколи не розглядається як пасивний або як недостатньо вільний, а лише як активний агент, здатний досягти самоперетворення. Існування стійких зв'язків і взаємовпливів між об'єктами та суб'єктами зумовлює складний комплексний характер заходів, спрямованих на формування системи стійкості, які мають охоплювати політичні, економічні, соціальні, інформаційні, психологічні та інші аспекти. Такі зв'язки реалізуються через цілеспрямовані дії, відповідні методи, чинники, механізми. Водночас система забезпечення стійкості взаємодіє із зовнішнім середовищем, до складу якого входять й інші системи. При цьому можуть формуватися і нові зв'язки, що сприятимуть розвитку

основних об'єктів та системи забезпечення національної стійкості загалом, і додаткові чинники негативного впливу.

Виокремлено системні параметри, за якими можна ідентифікувати систему забезпечення стійкості. Способи досягнення зазначених параметрів зумовлюють характер механізмів забезпечення національної стійкості, які дають змогу відповідній системі виконувати її місію. Однією з найважливіших характеристик стійкості будь-якої складної системи є її адаптивність – здатність протистояти впливам, прилаштовуватися до змін середовища завдяки певним внутрішнім змінам, що дозволяє системі зберегти свою цілісність і продовжити виконання своїх функцій. Крім того, до системних параметрів, що пов'язані із стійкістю системи, відносять також її простоту або складність, її надійність, стабільність структури, окремих елементів, системних зв'язків. Деякі науковці ще виокремлюють такі параметри системності як різноманітність (існування багатьох форм та поведінки системи); ефективність (функціонування за умови економного споживання ресурсів); згуртованість (існування об'єднувальних сил або зв'язків).

Досліджено, що у спеціальному звіті щодо розбудови національної стійкості до глобальних ризиків (Building National Resilience to Global Risks), підготовленому у рамках щорічної доповіді «Глобальні ризики» Всесвітнього економічного форуму, було визначено п'ять основних критеріїв національної стійкості, згруповані в два кластери:

- 1) характеристики стійкості:
 - надійність (англ. robustness);
 - надлишковість (англ. redundancy);
 - гнучкість (англ. resourcefulness);
- 2) продуктивність стійкості:
 - реагування (англ. response);
 - відновлення (англ. recovery).

Встановлено, що оцінювання стійкості системи здійснюється в розрізі основних функцій і процесів системи з точки зору їх достатності або недостатності для досягнення визначеної мети чи забезпечення безперебійного функціонування. Оцінки досягнення об'єктом критеріїв стійкості можуть різнитися залежно від стану системи. Виокремлюють такі стани стійкості: ризикований (небезпечний); сумнівний; усвідомлений; операційний; спроможний.

На підставі узагальнення наукових досліджень та аналітичних звітів встановлено, що наразі не існує загальноприйнятих критеріїв для оцінювання стійкості територіальних громад, а ті, що пропонуються різними дослідниками, переважно є лише переліком загальних соціально-економічних та інституційно-політичних індикаторів, які стосуються сфери кризового менеджменту або здатності громад до самозахисту. Як основа для оцінювання суспільної стійкості часто розглядається сукупний потенціал суспільства або громади (суспільний капітал), що охоплює економічний, соціальний і екологічний капітал, у розрізі яких і визначаються конкретні критерії та показники. Встановлено, що економічний капітал характеризується через економічне благополуччя, диверсифікованість бізнесу, залежність бюджету від зовнішнього фінансування тощо; соціальний капітал – через міцність суспільних зв'язків, доступність освітніх і медичних послуг, рівень корупції, комунікації між основними зацікавленими акторами та ін.; екологічний капітал – через біорізноманіття, якість і доступність водних ресурсів, передбачуваність урожайності тощо. Виокремлюють ще й такі складники суспільної стійкості: інформацію та комунікацію (наративи, відповідальні медіа, інформаційну інфраструктуру і традиції та навички населення щодо використання основних джерел інформації); суспільну відповідальність (суспільну

активність, уміння спільно вирішувати проблеми, гнучкість і креативність, колективну силу та повноваження).

Досліджено феномен уразливості, який передбачає існування певного ризику у поєднанні з рівнем соціальної та економічної відповідальності та здатності впоратися з небезпекою. Уразливість визначається як рівень, у межах якого система або її частини можуть негативно (небезпечно) реагувати під час виникнення кризової ситуації, при цьому уразливості можуть бути як результатом нездатності системи зробити правильний вибір, так і продуктом певних зовнішніх обставин. Уразливістю є «несвободи» або обмеження, як матеріальні, так й ідеологічні, що заважають бути стійкими. Виокремлюють різні ступені уразливості, зокрема для індивідуумів: «у групі ризику», «соціально виключені», «маргінали»; для громад: «бідні», «роз'єднані» або «в небезпечному середовищі»; для держав: «неефективні», «недієздатні», «крихкі», «з низьким доходом в умовах стресу» або «погано керовані». Тож уразливості не лише посилюють дію загроз зовнішнього походження, а й можуть стати джерелом внутрішніх загроз для територіальної громади та держави в цілому.

РОЗДІЛ IV.

ПРАКТИКООРІЄНТОВАНІ ПІДХОДИ ДО ПЛАНУВАННЯ СТІЙКОСТІ ТА ВІДНОВЛЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

4.1. Стратегічне планування розвитку територіальних громад як інструмент забезпечення їхньої стійкості

Стратегічний підхід до планування сталого розвитку територій різних типів є актуальним для України. Агресія російської федерації суттєво вплинула на цей процес у нашій країні, проте вже зараз необхідно прогнозувати відновлення і розвиток територій громад. Роль планування в системі місцевого управління та функції, що реалізуються під час планувального процесу на сучасному етапі зазнають певних змін. Раціональне планування стає дієвим інструментом зростання конкурентоспроможності територій, засобом об'єднання суб'єктів територіальної громади навколо спільної мети на довготривалі терміни. Стратегічне планування сталого розвитку територій передбачає дотримання низки принципів. А саме – узгоджений погляд на довготермінову мету розвитку території; акцентування на потребах жителів; цілісність і всебічність, комплексний аналіз стану розвитку територіальних громад; обов'язковість відстеження та оцінювання; відповідальність та лідерство на місцях; удосконалення у процесі діяльності механізмів і стратегій. Ключовим є принцип співвідношення і зв'язку між національним та місцевим рівнями для забезпечення національної системи стійкості на рівні територіальних громад.

В умовах правового режиму воєнного стану і боротьби за незалежність та територіальну цілісність, викликаних широкомасштабною агресією російської федерації проти України, закономірності

розвитку суспільства не відновлюються систематично та не забезпечують передумов для формування концептуальної методологічної основи розроблення стратегічних планів. П. Друкер справедливо назвав такий етап економічного розвитку «епохою без закономірностей» [44]. Причому ця теза підходить і для системи національної стійкості.

Побуває думка, що великі системи планування й управління, які функціонують на регулярній основі, є нездатними сприймати загрози та швидко реагувати на них. Тільки тоді, коли небезпека вчинить значний вплив на діяльність або буде втрачена можливість захисту, тоді система відреагує, можливо, не завжди ефективно. На сучасному етапі часто спостерігається ситуація, що використання традиційних правил і принципів управління системами не може гарантувати досягнення стратегічної мети [5].

Насправді стратегічна мета, заявлена у вихідному стратегічному плані, як от: підвищення якості життя населення, забезпечення оптимальних умов для управлінської діяльності тощо, зводиться до простого завдання – забезпечення системи виживання в умовах війни.

В Україні відбулася реформа децентралізації та впровадження програмно-цільового підходу у процес управління розвитком громад. І як результат – саме органи місцевого самоврядування повинні здійснювати короткострокове та довгострокове планування. Інструментом довгострокового планування є стратегія територіальної громади, яка розробляється на 7-10 років. Інструментами короткотермінового планування є місцеві програми соціально-економічного розвитку та цільові програми, які охоплюють 1-3 роки. Загальна мета має бути поставлена в стратегії, а конкретизуватися – у програмах. При створенні обох документів враховується соціально-економічний потенціал громади та аналізуються місцеві проблеми. Важливо ставити конкретні

завдання для досягнення мети, а конкретні заходи для їх вирішення мають бути пов'язаними між собою, як загальне і одиничне [65].

Безперечно, стратегічне планування громади має відповідати меті державної політики у галузі регіонального розвитку та бути узгодженим із «Державною стратегією регіонального розвитку на 2021–2027 роки» (затвердженою Постановою Кабінету Міністрів України № 695 від 05.08.2020 р.), «Національною економічною стратегією на період до 2030 року» (Постанова Кабінету Міністрів України № 179 від 03.03.2021 р.), а також – стратегією розвитку області. А в глобальному – узгоджуватися із завданнями сталого розвитку, записаними у Резолюції Генеральної Асамблеї ООН «Перетворення нашого світу: Порядок денний в області сталого розвитку на період до 2030 року».

Досягнення тих результатів розвитку громади, які можна виразити у вимірюваних даних, є пріоритетним завданням розробки місцевих стратегій. Для можливості конкретизації розробляють певний механізм, що включає розробку спеціальних індикаторів та моніторинг виконання якісних і кількісних показників.

Важливою метою децентралізації є більш ефективно, відкрите та зрозуміле для громади самоврядування, яке має забезпечити залучення широкої громадськості до прийняття рішень та контролю за діяльністю влади. Щоб зробити процес самоврядування на місцевому рівні саме таким, використовується стратегічне планування як систематизований процес, за допомогою якого планується та прогнозується діяльність на майбутнє. Стратегічне планування також визначається як впорядковані зусилля, спрямовані на ухвалення фундаментальних рішень; продукування алгоритму дій, закріплених у просторі (за виконавцями) і в часі (за термінами). Їх призначенням є виконання стратегічних завдань [99].

За визначенням Організації Об'єднаних Націй, стратегічне планування є особливим видом діяльності суб'єктів господарювання,

територіальних органів виконавчої та законодавчої влади (органів місцевого самоврядування, адміністрацій регіонів, регіональних асоціацій), державних органів виконавчої та законодавчої влади, які беруть участь у підготовці проєктів стратегічних рішень у вигляді прогнозів на термін більш ніж декілька років, програм та планів, що передбачають висування конкретної мети, та стратегій поведінки відповідних суб'єктів управління, реалізація яких забезпечує їхнє ефективне функціонування у довготривалій перспективі з урахуванням наявних ресурсів, вибору пріоритетів їх використання з урахуванням змін зовнішнього середовища [104].

Для забезпечення національної системи стійкості, а також узгодження інтересів держави, регіону і громади, необхідно з'ясувати мету та завдання стратегічного планування у територіальній громаді. Якщо стійкість є характеристикою реагування на зовнішні впливи та адаптації до них, то національна стійкість характеризує здатність національних систем протистояти загрозам, оптимально адаптуватися до їх дії. І зберегти функціональність під час кризи і відновитися після неї, використовуючи прихований потенціал [157].

Важливо визначити характеристики системи забезпечення національної стійкості, яка являє собою множину суб'єктів, спрямованих дій, методів, механізмів і чинників, що сприяють збереженню неперервності функціонування національних систем протягом і після кризи через пристосування до впливу загроз та негайних змін безпекового середовища.

Зважаючи на національну систему стійкості, можна визначити низку пасивних критеріїв, які характеризують стан стійкості територіальної громади. Це зокрема надійність, надлишковість/резервування, абсорбування, адаптивність. Активні критерії визначають рівень здатності діяти. До них належить реагування та відновлення.

Сучасні масштаби загроз і викликів у забезпеченні національної системи стійкості дуже великі. Тому нагальною є потреба зміцнення життєздатності територіальної громади, її захищеності від численних негативних проявів. Постало питання вибору в парадигмі стратегії універсальної і ефективної методології, яка здатна вплинути на зростання соціально-економічного розвитку громади в ракурсі забезпечення національної системи стійкості. Йде мова про ширше використання стратегічного планування.

Зазвичай стратегічне планування розглядається як планування діяльності з впровадження стратегії розвитку, як процес визначення стратегічної мети і завдань функціонування і розвитку системи. Його складниками також є вибір послідовності дій, що дають можливість найбільш ефективно дійти до мети, і розроблення стратегічного плану.

У стратегічному плані можна визначити кілька аспектів: розвитку, забезпечення, функціонування, контролю тощо. Сучасний стан справ підтверджує думку про те, що у ході життєдіяльності системи можуть бути етапи, які не є розвитком (війна, техногенні катастрофи, стихійні лиха тощо). Воєнний стан у нашій державі вимагає розробки і реалізації нової стратегії, що сприятиме забезпеченню системи національної стійкості.

Нині в нашій державі за кращими європейськими стандартами укладено законодавство для стратегічного розвитку. Прийнято Закони України «Про засади державної регіональної політики», «Про співробітництво територіальних громад», «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Розроблено План заходів з реалізації названих вище законів, ухвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, внесено зміни до Бюджетного та Податкового кодексів з метою забезпечення фінансової спроможності громад тощо.

Створення стратегічного плану характеризує готовність керівництва територіальної громади до відповідальності за соціально-економічний розвиток та майбутнє її території. Це ефективний спосіб реагування на невизначеність, яка продукується ззовні, і подальшого формування сприятливого програмно-цільового методу керівництва соціально-економічним розвитком свого краю. Це оптимальна альтернатива колишньому директивному методу планування.

Стратегічний план розробляється для досягнення головної мети розвитку громади, у ньому конкретизується стратегічне бачення її майбутнього. Головна мета формулюється громадою через її представників у групі розробників стратегічного плану. Стратегічний вибір розвитку території визначається за допомогою соціологічних опитувань, висвітлюється і широко обговорюється у засобах масової інформації, під час громадських слухань тощо. Так визначаються інтереси мешканців громади, підприємницьких структур та узгоджується питання пріоритетів.

Важливо, що стратегічний план не є непорушним і статичним: можуть змінюватися і зміст, і терміни. Також не є статичною і робоча група із стратегічного планування. Вона є постійно діючою, її склад протягом часу підготовки стратегічного плану та його втілення в життя може змінюватися. Можуть корегуватися деякі пріоритети територіального розвитку залежно від змін внутрішніх та зовнішніх факторів, які постійно аналізуються. Стратегічний план зосереджується не на подоланні наслідків подій, які вже відбулися, а повинен максимально передбачити різні зміни та підготовку до них.

Стратегічний план буде дієвим при його ретельній розробці. До щорічного плану дій включаються конкретні заходи, вони чітко формулюються, даються критерії їх оцінки, терміни виконання, фінансове забезпечення та визначаються відповідальні за виконання

запланованого. Тобто застосовується проектний підхід до реалізації пріоритетів і стратегічних напрямів.

Постійний моніторинг, що здійснюється за процесом реалізації стратегічного плану, потребує отримання аналізу змін у зовнішньому та внутрішньому середовищі території громади. Також регулярно визначаються показники рівня наближення до кінцевої мети.

Перспективне планування розвитку території має важливі переваги у порівнянні із звичайним плануванням. По-перше, стратегічний план розвитку території є більш стабільним, бо він створений громадою і враховує її інтереси. По-друге, він є результатом співпраці трьох важливих складників громади – місцевої влади, громадських організацій і підприємницьких структур, тому передбачені заходи втілюються не тільки місцевою владою, але й іншими суб'єктами. Досвід прогресивних країн світу демонструє, що наслідком цих спільних дій є партнерство бізнесових структур та допомога громадських організацій у вирішенні місцевих проблем. Також підприємці, знаючи, що діяльність підприємців врахована в стратегічному плані розвитку території, почуваються стабільно та більш охоче інвестують кошти у розширення виробництва.

Стратегічний план як організуючий документ дає можливість використовувати ресурси територіальної громади більш ефективно. Адже коштів на програми соціально-економічного розвитку, як правило, недостатньо, вимог щодо поліпшення якості громадських послуг – багато, а реакція на збільшення податків завжди негативна. Тому важливо оптимально використовувати ресурси на стратегічних напрямках.

Самоусвідомлення, згуртування громади, підвищує політичну та соціальну стійкість у суспільстві. Формуванню цих якостей суттєво допомагає стратегічне планування, адже це є спільна праця територіальної громади над визначенням свого прогресу і його досягненням.

Короткострокові програми територіального розвитку спрямовані на ефективне використання існуючих ресурсів, а стратегічний план забезпечує реальний доступ до кредитних / прихованих ресурсів чи технічної допомоги. Він спрямований на здійснення якісних перетворень в економіці, соціальній сфері територіальної громади. На здійснення довгострокових стратегічних програм надається допомога різними фінансовими та благодійними організаціями західних країн. Досвід європейських країн переконує, що міжнародні фінансові структури при схваленні заявки на отримання грантів враховують наявність у громад стратегічних планів розвитку. Бо з таких планів видно, що завдання, на виконання якого потрібні кошти, передбачене в стратегічному плані територіального розвитку. Отже воно враховує пріоритети території і підтримується територіальною громадою [157; 25].

Місцеві мешканці у процесі створення стратегічного плану отримують значні можливості для активної участі в житті громади. У місцевої спільноти формується впевненість у можливості зробити щонебудь корисне для свого населеного пункту, виникає відчуття впевненості в завтрашньому дні. Саме стратегічний план є формою вираження внутрішньої мотивації громадськості до досягнення створеної моделі майбутнього.

Комплексна програма соціально-економічного розвитку деталізує місцеву проблематику, а стратегічний план охоплює лише головні проблеми та визначає лише не більше п'яти пріоритетних напрямів розвитку.

Безперечно, стратегія розвитку території не обмежується підготовкою лише одного плану, а являє собою цілісну систему документів. До базових складників такої системи належать: стратегічні довгострокові плани соціально-економічного розвитку; просторові плани територіального розвитку (генеральні плани міст і містобудівна документація

населених пунктів); середньострокові плани соціально-економічного розвитку території та цільові програми розвитку окремих сфер діяльності; короткострокові програми соціально-економічного розвитку. Всі ці види документів мають тісний взаємозв'язок і сприяють вирішенню завдань підвищення ефективності функціонування території.

Необхідно констатувати, що в Україні на сьогодні відсутній єдиний механізм державного стратегічного планування, який впливає на зниження темпів соціально-економічного розвитку. І формування такого механізму має неузгоджений характер. Не визначено також довгострокові перспективи і завдання соціально-економічного розвитку нашої держави [48].

Реалізація процесів децентралізації державних органів влади спричинила встановлення нових правил щодо використання державних інструментів стратегічного планування розвитку територій. Велика кількість громад України не має можливості вирішувати завдання місцевого рівня через нестачу власних фінансових ресурсів, погіршення або відсутність інфраструктури під час воєнного стану, а також через дефіцит кадрів відповідної кваліфікації.

В нашій державі існує серйозна необхідність у визначенні довгострокового документу розвитку України для забезпечення національної системи стійкості. До сьогодні не створено організаційно-координуючого акту, який би консолідував усі документи стратегічного планування з державним бюджетом і врегулював діяльність різноманітних суб'єктів управління [48].

Істотним фактором національної системи стійкості є забезпечення суспільної підтримки стратегічного планування. Впровадження гласності планування суспільного прогресу безпосередньо вплине на рівень прозорості та відкритості діяльності органу місцевого самоврядування [2].

Різномірні державні владні органи та органи місцевої влади повинні безперервно, регулярно взаємодіяти між собою з метою якісного формування стратегічних документів, що стосуються розвитку територій. Оскільки в Україні ще тривають активні процеси децентралізації влади, то державні інструменти стратегічного планування розвитку територій нагально потребують модернізації. Необхідно застосовувати прозорі механізми адміністративного контролю з боку державних органів влади за органами влади на місцях. Ці механізми повинні відповідати стандартам Європейської хартії місцевого самоврядування і не заважати діяльності органів місцевого самоврядування. Також існує потреба модернізації процесів публічно-приватного партнерства під час упровадження стратегічних планів. Потрібно вирішити важливе завдання – підняти рівень прозорості управління державними фінансами та якість їх витрачання.

Для якісного прогнозування напряму розвитку територіальної громади в умовах забезпечення національної системи стійкості доречно використовувати форсайт – новітній метод окреслення основних цілей за допомогою використання людських ресурсів та їх інтелекту. У багатьох європейських країнах форсайт досить розповсюджений у зв'язку з необхідністю злиття інтелектуальних ресурсів і підбору оптимальних шляхів співпраці. Метод форсайту почали використовувати наприкінці ХХ століття, для багатьох потреб, також і для програмування в публічному управлінні, регіональному та місцевому проектуванні. Якщо звичайне прогнозування, розробляють фахівці в галузі економіки, використовуючи економетричні методи і моделі, то формування проекту за методом форсайту виконується на засадах тих інтелектуальних ресурсів, які самі проєктують та організують власний розвиток. Форсайт складається: з аналізу всіх можливих напрямів розвитку і створення на підставі цього довгострокових пріоритетів в

різних галузях; з сукупності інструментів, що дають можливість ефективно прогнозувати проблеми, які можуть виникнути у майбутньому, та можливий сценарій їх вирішення [68].

Методологія форсайту використовується не тільки для передбачення майбутніх перспектив, а також для узгодженого прийняття рішень. Тобто, при методі форсайту застосовується координація інтересів громадськості і таким чином активізується активність різноманітних соціальних груп, налагоджується партнерство влади, підприємництва і громади. Головна роль форсайту полягає в координації та об'єднанні поглядів різних учасників соціально-економічного життя з метою формування спільного бачення майбутнього.

Перевагами використання форсайту під час стратегічного планування в умовах забезпечення національної системи стійкості на рівні територіальних громад є:

- встановлення інноваційних точок росту на території;
- синергія від співпраці споріднених структур;
- створення інтегрованого стратегічного плану розвитку для територіальних громад;
- об'єднання і корегування зусиль місцевих органів влади, бізнесу та науки для вирішення проблем, які є чи можуть виникнути.

Отже, форсайт сприяє формуванню напряму розвитку територіальної громади через врахування поглядів та інтересів усіх учасників, долучених до процесу планування. На місцевому рівні форсайт реалізують до конкретної території – громади чи уповноважених груп громад, яка об'єдналася на підставі спільності політичних, соціально-економічних та демографічних чинників. Основними положеннями, за якими має здійснюватися трансформація територіальних громад з метою створення самостійних, спроможних громад в умовах забезпечення національної системи стійкості є:

- трансформація територіальних громад у сучасну форму публічних спільнот, акцентування на власних засобах та можливостях громади;
- створення та використання ефективних інструментів контролю за місцевими органами влади;
- розумна децентралізація ресурсів бюджету для здійснення повноважень;
- застосування форсайту в керуванні громадами;
- врахування безпекової ситуації з метою зміцнення системи стійкості громади в цілому.

На даний час в Україні результативним методом швидкої реакції органів державної та місцевої влади на соціально-економічний розвиток в умовах нових викликів вважається стратегічне планування територіальних громад. Ефективність системи стійкості та матеріальне благополуччя населення залежить від рівня визначення та систематизації стратегічних цілей, від чіткості і методичності планування заходів. Децентралізація як спосіб передачі державними органами влади повноважень та фінансового ресурсу до органів місцевого самоврядування є гарантією створення дієвого механізму влади в державі, за якої територіальні громади мають реальну можливість давати відсіч зовнішнім та внутрішнім загрозам, забезпечувати систему стійкості на місцевому рівні, а також продукувати власні програми розвитку.

Отже, якщо в класичному варіанті територіальне стратегічне планування трактується як самостійне визначення місцевим співтовариством мети і основних напрямів сталого розвитку територій у контексті національної системи стійкості, то з погляду імперативної ролі механізму управління змінами територіальне стратегічне планування можна визначити як позначення цільових пріоритетів і узгоджувальних дій, що сприяють досить стійкій динаміці розвитку території на тривалому часовому проміжку. Тому з метою забезпечення і

зміцнення національної системи стійкості на рівні територіальних громад, ефективної реалізації стратегічних національних пріоритетів необхідним є вироблення пропозицій з удосконалення механізмів стратегічного планування, які регулюють діяльність органів місцевого самоврядування в ділянці забезпечення національної системи стійкості.

4.2. Самоорганізація і самоуправління територіальної громади як інструменти впровадження механізму забезпечення стійкості

Беручи до уваги міркування про те, що складні системи здатні до самоорганізації й самоуправління, які дають змогу протидіяти впливам і повертатися до рівня рівноваги, важливо визнати, що не всі з цих систем однаковою мірою володіють такими здатностями.

На думку М. Кауфманн, найбільш яскравими прикладами систем з високою здатністю до самоорганізації й самоуправління є мережі, які домінують за часів інформатизації. Вони не лише здатні адаптуватися до змін середовища, а й самі його формують своїми діями. За висновком дослідниці, гнучкість децентралізованої структури та неформальні мережеві зв'язки дають простір для маневрів у випадку настання кризової ситуації, але потребують своєчасної інформації про зміни [192].

Утім, не лише мережі, які існують у системі Інтернет, здатні до самоорганізації. Яскравим прикладом є те, як на початку 2014 р. в Україні швидко сформувався волонтерський рух, який надавав суттєву допомогу Збройним Силам України та іншим державним структурам у забезпеченні національної безпеки та оборони в умовах гібридної агресії з боку російської федерації проти нашої держави. У такий спосіб спрацювали механізми спонтанної самоорганізації, яка є проявом потенціалу стійкості держави та суспільства.

За висновком М. Кауфманн, упорядкувати процеси самоорганізації систем покликане управління стійкістю як комплекс заходів, які плануються, готуються через навчання й реалізуються під час криз. Координацію і контроль мереж учена пропонує здійснювати через визначення спільних цінностей і цілей, а також протоколів реагування, які мають відповідати конкретним ситуаціям, бути надзвичайно гнучкими, переважно інклюзивними, а не ексклюзивними [192]. Тож, у зазначений спосіб відбувається спрямована (контрольована) самоорганізація.

Визначення заходів, спрямованих на оцінювання потенціалу самоорганізації суспільства та управління ним, є важливим напрямом державної політики у сфері забезпечення національної безпеки та стійкості. Він базується на результатах аналізу безпекової ситуації, оцінювання ризиків і можливих їх наслідків, ідентифікації загроз, оцінювання спроможностей, необхідних для протидії загрозам, а також передбачає визначення протоколів узгоджених дій на випадок реалізації загрози або настання кризової ситуації, планування заходів із реагування на загрози та відновлення після кризових ситуацій, налагодження обміну інформацією між різними суб'єктами, їх ефективну взаємодію тощо.

Здатністю до самоорганізації і самоуправління наділені територіальні громади, установи та організації, підприємства, громадські об'єднання, родини та ін. У контексті забезпечення національної стійкості основними шляхами встановлення контролю за процесами самоорганізації і самоуправління є визначення чіткого розподілу ролей і відповідальності між усіма суб'єктами, поширення в суспільстві необхідних знань і навичок щодо реагування на загрози й кризові ситуації, формування відповідних правил взаємодії суб'єктів та ін. Відповідно, важливими напрямками діяльності держави в цій сфері стають кризовий менеджмент, організація навчань і тренувань на випадок кризових ситуацій, встановлення надійних каналів комунікацій, належне правове

забезпечення процесів управління національною стійкістю. Загальні рекомендації щодо формування організаційної стійкості та стійкості громад містяться, зокрема, у низці міжнародних стандартів: ISO 22316:2017 [174], ISO 22395:2018 [180], ISO 22392:2020 [181] та ін. З їх урахуванням суб'єктам забезпечення національної стійкості доцільно розробляти конкретні заходи та плани щодо зміцнення загальної і специфічної стійкості.

Згідно з превалюючою у світі практикою довгострокові цілі забезпечення національної стійкості визначає уряд. У контексті розбудови стійкості суспільства до різних загроз і кризових ситуацій такими цілями, серед інших, є недопущення паніки в кризовій ситуації, об'єднання зусиль громадян та уповноважених державних органів у подоланні її деструктивних наслідків. Для досягнення такої мети на практиці необхідно проводити аналіз процесів, які впливають на стійкість суспільства і територіальних громад до різних загроз.

З позицій Дж. Поллака і Дж. Вудса, для формування суспільної стійкості важливо враховувати не лише прямі наслідки дії загрози (руйнування, жертви тощо), а й поведінкові, психологічні, соціальні та політичні аспекти. Зокрема, на прикладі формування суспільної стійкості до терористичної загрози дослідники виокремлюють кілька принципово важливих моментів, на яких розробники відповідних заходів державної політики повинні сконцентруватися:

1) відчуття громадянами розуміння події (зменшує страх перед невідомим);

2) відчуття громадянами контрольованості ситуації (знижує відчуття страху перед усвідомленою загрозою);

3) наявність соціальних ресурсів громади/суспільства як відчуття здатності спільно протистояти загрозі (знижує загальне відчуття страху, створює перешкоди для поширення паніки) [201].

Зауважимо, що запропоновані Дж. Поллаком і Дж. Вудсом рекомендації можуть бути поширені й на формування суспільної стійкості щодо інших загроз і кризових ситуацій. Це зумовлено тим, що терористичну загрозу неможливо спрогнозувати або повністю здолати. Вона залишається актуальною для всіх держав, оскільки в її основі – відповідна тактика дій, яка може застосовуватися для досягнення різних цілей, різними суб'єктами і яку в принципі неможливо знищити. Як свідчить досвід останніх років, серед країн, що зазнали терористичних атак, були не лише слабкі держави, а й ті, що мають розвинені системи протидії тероризму (зокрема, Франція, Бельгія, Німеччина). Отже, реагування на подібні загрози на різних етапах буде ефективнішим, якщо здійснюватиметься на засадах забезпечення національної стійкості [90].

Як стверджують Дж. Поллак і Дж. Вудс, важливим є сприйняття суспільством загрози як усвідомленої й контрольованої (навіть якщо це відчуття є ілюзорним). Це знижує рівень страху серед населення, дозволяє уникнути паніки, діяти узгоджено, а також зменшити наслідки реалізації загрози, до яких подекуди можуть належати втрата довіри громадян до інститутів влади, активізація насильства та інших руйнівних процесів у суспільстві. При цьому особливе значення має постійна робота з населенням з метою формування у суспільстві відчуття захищеності та розуміння порядку дій у випадку підвищення рівня певної загрози. За висновками зазначених дослідників, громадськість готова підтримати посилення заходів контролю та безпеки у випадках страху перед невідомими або неконтрольованими загрозами [201].

Водночас М. Кауфманн стверджує, що потенціал суспільства щодо самоорганізації й самоуправління може виявитися в кризових ситуаціях спонтанно [192]. Це засвідчує приклад України, коли на початку агресії з боку російської федерації в 2014 р. найбільшою рушійною силою опору виступило громадянське суспільство, яке не мало на той час відповід-

ного досвіду й практики протидії масштабним загрозам, зокрема гібридного характеру. Тобто люди досить швидко об'єднались навколо ідей захисту національного суверенітету, свободи, взаємодопомоги, і це було їхнім усвідомленим вибором.

Для того, щоб процеси самоорганізації й самоуправління у випадках кризових ситуацій мали контрольований і цілеспрямований характер, уповноваженим державним органам необхідно завчасно організовувати й проводити необхідні навчання й тренування, формувати та апробувати протоколи узгоджених дій. На думку М. Кауфманн, метою таких навчань є формування міжвідомчої культури спілкування й координації, оптимізація стратегії кризового менеджменту [192].

Регулярні тренування дозволяють виробити необхідні навички реагування з боку територіальних громад у випадках настання кризових ситуацій, яке має відбуватися в межах установлених загальнодержавних правил і стандартів. З огляду на викладене однією з цілей державної політики у сфері забезпечення національної безпеки і стійкості доцільно визначити залучення до формування й реалізації такої політики членів суспільства як активних, самокерованих, наділених знаннями, вільних і відповідальних громадян, які дбають про свою безпеку.

Тож, ефективна державна політика здатна посилити самоорганізаційний потенціал суспільства, громад і організацій, а також забезпечити його спрямоване застосування.

У сучасному світі неможливо забезпечити високу готовність до реагування на всі загрози й кризові ситуації, що можуть статися. Як зазначалося в першому розділі монографії, не всі об'єкти можуть бути однаково стійкими, а рівень стійкості у різних сферах може змінюватися залежно від контексту ситуації та інших чинників. Необхідність утримання основних системних параметрів у межах безпечного функціонування на фоні значної кількості загроз, які постають нині перед

державами й суспільством, та обмежених ресурсів для протидії загрозам потребують визначення пріоритетів забезпечення національної стійкості. Це складне питання вирішується на основі пошуку компромісу та балансу інтересів усіх суб'єктів забезпечення національної стійкості з урахуванням національних інтересів та окреслених цілей і орієнтирів у відповідній сфері. Проблему пріоритизації заходів та можливих конфліктів інтересів у сфері забезпечення національної стійкості досліджували, зокрема, Дж. Андеріс, П. Мартін-Брін та Д. Чендлер [134; 195].

Вибір зазначених вище пріоритетів може зумовлюватися низкою об'єктивних і суб'єктивних причин, які можуть бути пов'язані з різним розумінням сутності концепту національної стійкості й неоднаковими оцінками основних загроз національній безпеці з боку політиків і експертів, залучених до розроблення відповідної державної політики, а також зовнішніми зобов'язаннями держави, у т. ч. у зв'язку із членством у певних міжнародних організаціях, тощо. Наявність можливих розбіжностей у поглядах експертів щодо забезпечення національної стійкості можна проілюструвати результатами дослідження, здійсненого групою науковців з Ізраїлю та Канади, під час якого були опитані студенти низки університетів Ізраїлю та США з метою визначення розуміння респондентами поняття «національна стійкість» та ключових, на їхню думку, загроз для держави [131].

Добір саме цих двох питань для опитування був цілком обґрунтованим, оскільки системи національної стійкості й національної безпеки є щільно взаємопов'язаними, а впровадження механізмів стійкості до визначених загроз підвищує ефективність протидії їм на всіх етапах кризового циклу (зокрема, запобігання можливим негативним наслідкам, їх мінімізація, реагування, ліквідація наслідків, відновлення повноцінного функціонування). Добір країн не був випадковим, тому що вони мають багато спільних рис, зокрема обидві є

демократичними державами з населенням, яке сформувалося переважно з іммігрантів, із розвиненою економікою та високими соціальними стандартами. Крім того, обидві країни тривалий час потерпали від терористичної загрози.

Незважаючи на зазначені спільні риси обраних для дослідження держав та їх суспільств, результати опитування виявили певні відмінності як в оцінках респондентами ключових загроз, так і у їх розумінні національної стійкості, про що вже зазначалося в першому розділі монографії. Хоча за сумарною кількістю відповідей серед усіх респондентів тероризм посів перше місце у рейтингу загроз національній безпеці, проте рівень занепокоєння цією загрозою серед американців був майже вдвічі вищий, ніж серед ізраїльтян. Організатори зазначеного опитування пояснюють це вищими рівнями готовності сил безпеки та оборони Ізраїлю і населення цієї держави до протидії тероризму, довіри населення до національних сил безпеки і оборони, а також постійно напруженими відносинами з окремими сусідніми державами. З такою ситуацією в Ізраїлі стикаються вже протягом тривалого періоду, отже, адаптувалися до неї і навчилися підтримувати досить високі стандарти життя та безпеки у своїй державі. У той же час, США мають досить негативний досвід руйнівних терористичних атак, які відбулися 11 вересня 2001 р. [131].

Відповідно до результатів зазначеного опитування інші відмінності у визначенні ключових для країн загроз полягали в тому, що для ізраїльтян більша їх частина стосувалася воєнної, геополітичної та соціально-економічної сфер. Помітне занепокоєння в опитаних ізраїльтян викликали також значні соціальні розриви між різними групами населення та наявність у державі внутрішньополітичних розбіжностей. Натомість американців більше непокоїли загрози, спричинені неефективним державним управлінням, погіршенням екології та

здоров'я населення, збільшенням числа інцидентів на транспорті. У географічному розрізі американці визначають основні загрози з боку Китаю та Іраку, тоді як ізраїльтяни – з боку Ірану, Палестини та низки арабських держав. Найменші розбіжності в оцінках респондентів з обох країн спостерігалися щодо таких загроз, як економічна нестабільність (друге місце в рейтингу після тероризму), війна, неякісна освіта, політичні помилки [131].

Тож, навіть за подібних базових умов на сприйняття загроз різними людьми впливають певні національні особливості – географічні, культурні, історичні, соціально-економічні та ін. Взагалі загрози, що постають перед різними країнами, можуть відрізнятися за характером і походженням. Хоча системи забезпечення національної безпеки різних держав загалом є подібними та орієнтовані на протидію широкому спектру загроз, але пріоритетність упровадження тих чи інших механізмів забезпечення національної стійкості та особливості формування відповідної моделі в кожній державі можуть мати свою специфіку, яка залежить, зокрема, й від визначення ключових загроз національній безпеці [88].

Зважаючи на те, що впровадження механізмів національної стійкості потребує певного часу й ресурсів, ці механізми складно, а іноді й недоцільно впроваджувати одночасно. Засновуючись на результатах викладених вище спостережень, можна зробити певні висновки, реалізація яких на практиці дозволить підвищити рівень об'єктивності та обґрунтованості визначення пріоритетів забезпечення національної стійкості, а саме:

- 1) надання пріоритету універсальним механізмам і заходам, спрямованим на комплексне реагування на широкий спектр загроз і кризових ситуацій на всіх етапах кризового циклу (передбачає, зокрема, створення нових організаційних систем, реалізацію комплексних заходів на основі залучення представників усього суспільства тощо);

2) упровадження спеціальних механізмів стійкості щодо певних загроз і кризових ситуацій, у т. ч. в розрізі ключових цільових груп, є доречнішим, якщо загрози відповідають таким критеріям:

- імовірність їх реалізації є високою (наприклад, країна розташована у сейсмічно активній зоні);

- наслідки їх реалізації можуть мати руйнівний характер і значний масштаб (наприклад, масові жертви серед населення, руйнування критичної інфраструктури, колапс економіки тощо);

- їм не можна запобігти, їх не можна здолати повністю (наприклад, землетруси, повені, тероризм тощо);

- вони мають динамічний, тривалий, комплексний характер (наприклад, гібридні загрози).

Проблема добору пріоритетів у сфері забезпечення національної стійкості та ефективного комбінування відповідних механізмів із традиційними заходами у сфері забезпечення національної безпеки постає перед багатьма державами. Зокрема, у Японії розроблено відповідні рекомендації, засновані на результатах вивчення досвіду найбільших в історії цієї країни катастроф [197].

Ураховуючи концептуальні засади забезпечення національної стійкості, можна стверджувати, що необхідність пом'якшення негативного впливу загроз та адаптації до високого рівня невизначеності безпечного середовища зумовлює потребу встановлення певних цільових орієнтирів. На їх досягнення мають бути спрямовані механізми та заходи із забезпечення національної стійкості. Для розроблення таких орієнтирів необхідно визначити, зокрема:

- наслідки від впливу загрози, які необхідно пом'якшити або мінімізувати;

- об'єкти, які можуть зазнати найбільш руйнівного впливу загрози;

- основні способи мінімізації та подолання наслідків дії загрози та спроможності, які для цього потрібні;

- процеси та/або цінності на рівні держави і суспільства, які мають залишитися незмінними в умовах протидії загрози (наприклад, спосіб життя, гарантовані права і свободи громадян, стан довкілля, безперервність державного управління, бізнес-процесів тощо).

Найбільші дискусії зазвичай спостерігаються серед експертів з приводу останньої позиції з наведеного вище переліку. Наприклад, американське суспільство досягло згоди щодо необхідності певного обмеження прав і свобод громадян на користь посилення державної системи протидії тероризму. У той же час, у Великій Британії механізми забезпечення національної стійкості сформовані таким чином, що це жодним чином не зменшує обсяг прав і свобод громадян і не змінює британський спосіб життя, як стверджує Л. Франкар [144].

Проведення комплексного обстеження системи забезпечення національної безпеки дає змогу виявити «слабкі місця», які ускладнюють ефективну протидію виявленим загрозам на різних етапах у межах традиційної безпекової парадигми. Своєчасне виявлення та усунення цих та інших уразливостей держави й суспільства потребує розроблення та впровадження механізмів забезпечення національної стійкості, які діють на постійній основі і дозволяють пристосуватися до складних умов сучасного безпекового середовища. Відповідно до закономірностей, встановлених вище, формування таких механізмів може відбуватися за двома основними напрямками, а саме:

- посилення спроможностей держави, регіонів, місцевих громад у протидії загрозам і кризовим ситуаціям;

- упровадження нових процесів, формування нових систем (організаційних, технічних та ін.), які дозволяють адаптуватися до постійної дії негативних впливів.

На практиці може застосовуватися будь-яка комбінація зазначених заходів. Варто виокремити групу заходів, спрямованих на посилення суспільної стійкості, як-от формування культури безпеки, необхідних знань і навичок тощо. При цьому, як зазначають японські експерти, чи не найбільшу цінність мають універсальні (системні) механізми забезпечення національної стійкості, до яких можна віднести формування національної системи оцінювання ризиків [197].

4.3. Алгоритм оцінювання ризиків та можливостей територіальної громади у забезпеченні її стійкості

Як уже зазначалося, невизначеність і мінливість є ознаками сучасного світу. Дж. Фіксель стверджує, що передбачуваність стала анахронізмом і прийняття рішень має відбуватись у контексті широкого спектра змінних можливостей. Це ставить під сумнів достовірність прогнозів, які розробляються у безпековій сфері, особливо на довгострокову перспективу, та можливість використання такої інформації при формуванні відповідної державної політики [147; 148].

За таких умов процес оцінювання як складова частина управління національною стійкістю потребує певних уточнень. Визначення майбутнього (передусім імовірних загроз і надзвичайних ситуацій) має меншу цінність, ніж пошук рішень, які забезпечують гнучкість безпекової політики та готовність суб'єктів до реагування на непередбачувані кризові ситуації. Як було доведено, у контексті забезпечення національної стійкості доцільнішим є використання моделі адаптивного управління, важливою складовою частиною якої, за висновком К. Холлінга, є оцінювання. Воно має здійснюватися на постійній основі,

оскільки надає інформацію, суттєву для добору й уточнення шляхів подальшого розвитку та коригування політики [169].

Як ішлося в першому розділі монографії, оцінюватися можуть стан і функціональність системи та її окремих елементів на їх відповідність критеріям стійкості. У той же час, у контексті забезпечення національної безпеки і стійкості не менш важливе значення має оцінювання ризиків. Ідеться про впливи, які походять із зовнішнього та внутрішнього безпекового середовища.

Оцінювання ризиків дозволяє своєчасно виявляти як небезпечні, так і перспективні для розвитку держави й суспільства тенденції, ідентифікувати загрози, виявляти уразливості, що, зрештою, сприяє формуванню стратегічних документів держави і планів дій на випадок кризових ситуації, уможлиблює їх своєчасне коригування тощо. Ураховуючи те, що ризики для держави та суспільства можуть виникати в різних сферах і мати неоднакові наслідки, їх аналіз повинен здійснюватися комплексно, на системній основі.

Доречно зазначити, що в науковій та фаховій літературі представлені різні визначення понять «ризик», «загроза», «виклик», «небезпека», «уразливість», також спостерігаються різні дослідницькі підходи до визначення співвідношень між ними. Часто ці слова використовують як синоніми. Дослідженню цієї проблематики присвячені, зокрема, праці Х. Брауха, у яких учений розглядає не лише лексичне значення зазначених термінів, а й відповідні концепти та їх історичні трансформації [128; 129]. Проте й цей науковець не дає однозначної відповіді про те, як зазначені поняття співвідносяться. З огляду на це в монографії використовуватимемо відповідні терміни в трактуваннях, визначених у міжнародних стандартах, а саме:

- ризик – вплив невизначеності на результати, що очікуються [176];

- загроза – потенційна причина небажаного інциденту, який може завдати шкоди фізичним особам, активам, системі або організації, навколишньому середовищу або суспільству [182].

Варто акцентувати на тому, що ризик є лише можливістю, а не гарантією небажаного результату, спричиненого певними подіями, діяльністю тощо. У той же час, загрози мають безпосереднє відношення до певних подій, діяльності або бездіяльності людей, організацій, держав, що можуть або мають намір спричинити шкоду/втрати іншим. Нині існують методики оцінювання як ризиків, так і загроз.

У дослідженні «Національні системи оцінювання ризиків і загроз: кращі світові практики, нові можливості для України» [84] було визначено, що ефективне функціонування системи оцінювання ризиків є важливим елементом раннього виявлення та попередження загроз, стратегічного планування та забезпечення національної безпеки і стійкості. Такі системи називають національними, тому що вони функціонують на рівні держави, охоплюють процеси, які стосуються забезпечення безпеки держави, суспільства та кожного громадянина, а також засновані на широкій міжвідомчій взаємодії та співпраці.

Застосування сучасних методів і технологій оцінювання ризиків та ідентифікації загроз, моделювання кризових ситуацій, розроблення сценарних прогнозів – усе це дає змогу підвищити достовірність отриманих результатів, а також сформуванню широку доказову базу для подальшого аналізу.

В умовах швидких і непередбачуваних змін безпекового середовища загальна картина загроз має значно меншу цінність, ніж розроблені на її основі типології, багатокритеріальні матриці, каталоги моделей і сценарних прогнозів. Саме вони необхідні для подальшого визначення протоколів узгоджених дій для реагування на загрози різного характеру та походження, а також планування відповідних заходів.

Національні системи оцінювання ризиків функціонують у багатьох державах світу. Як засвідчує світовий досвід, незважаючи на певні відмінності в організації таких систем, усі вони мають низку спільних характеристик, наприклад, їхнє призначення, основні напрями використання отриманих результатів (табл. 4.1).

Таблиця 4.1

Спільні риси національних систем оцінювання ризиків

Характеристики	Прояви
Призначення системи	<ul style="list-style-type: none"> – оцінювання та ранжування всіх можливих ризиків для держави і суспільства; – виявлення небезпечних тенденцій та загроз для національної безпеки; – пошук нових можливостей для розвитку держави та суспільства; – виявлення уразливостей у державі та суспільстві; – формування баз даних щодо ризиків, загроз та їх наслідків; – забезпечення обміну інформацією щодо ризиків для національної безпеки
Напрями використання результатів оцінювання	<ul style="list-style-type: none"> – коригування державної політики у сфері забезпечення національної безпеки та стійкості; – розроблення проєктів стратегічних і програмних документів держави; – розроблення механізмів і окремих заходів у сфері забезпечення національної безпеки і стійкості; – формування планів і протоколів узгоджених дій на випадок реагування на загрози або кризові ситуації будь-якого походження на різних етапах їх розгортання; – інформування населення щодо поточних і прогнозованих загроз і кризових ситуацій

Джерело: складено авторами на основі [91]

Провідною метою функціонування національної системи оцінювання ризиків є встановлення типових груп ризиків і їх наслідків для визначених цільових груп, оцінювання ймовірності їх реалізації та можливих масштабів і тяжкості їх наслідків.

На основі результатів аналізу відповідної інформації мають бути розроблені універсальні протоколи узгоджених дій щодо реагування на основні загрози та кризові ситуації на різних етапах їх розгортання.

Для оцінювання ризиків у різних сферах можуть використовуватися специфічні методи. Проте розроблення й упровадження єдиної методології оцінювання ризиків та їх наслідків, а також ідентифікації загроз національній безпеці має надзвичайно важливе значення, оскільки це дозволить здійснювати їх наскрізне порівняння та ранжування в різних сферах на основі єдиних принципів і критеріїв. У свою чергу, застосування єдиної шкали для всіх видів ризиків сприятиме підвищенню об'єктивності процесу визначення пріоритетів забезпечення національної безпеки та стійкості.

Також національні системи оцінювання ризиків дають змогу виявляти небезпечні тенденції та загрози для національної безпеки, уразливості в державі та суспільстві. Отримана інформація використовується керівництвом держави та уповноваженими державними органами для прийняття рішень щодо формування й реалізації відповідної державної політики, планування заходів із підвищення рівня готовності держави і суспільства до широкого спектра загроз, розвитку необхідних спроможностей, а також розподілу фінансових ресурсів держави. У розвинених державах національна система оцінювання ризиків є елементом стратегічного планування у сфері національної безпеки. Загальна схема функціонування національної системи оцінювання ризиків, яка складається зі збирання й аналізу вхідних даних та отримання проміжних і кінцевих результатів оброблення даних.

За результатами дослідження особливостей функціонування національних систем оцінювання ризиків у різних країнах можна дійти висновку, що зазвичай такі системи спрямовані не лише на визначення ризиків і загроз для держави та суспільства, але й охоплюють більше

процесів, які стосуються забезпечення національної безпеки і стійкості та складають алгоритм комплексного оцінювання ризиків і спроможностей, ідентифікації загроз і виявлення уразливостей.

Методологія оцінювання ризиків у різних країнах може бути не схожою. За результатами ознайомлення з рекомендаціями провідних міжнародних організацій [199; 217; 218] та аналізу кращих світових практик у цій сфері, які представлені у третьому розділі монографії, можна виокремити основні етапи комплексного оцінювання ризиків [84].

Етап 1. Аналіз безпекової ситуації

На цьому етапі здійснюється:

- визначення загального контексту ситуації;
- порівняння основних показників стану національної безпеки за різними сферами із встановленими їх критичними значеннями;
- визначення небезпечних тенденцій і нових можливостей розвитку держави та суспільства, у т. ч. в довгостроковій перспективі.

Етап 2. Визначення найбільших ризиків для національної безпеки, ідентифікація загроз (англ. screening)

Для досягнення відповідної мети застосовують два основні методологічні підходи:

1) оцінювання всіх наявних ризиків за критеріями ймовірності й тяжкості наслідків. Зазвичай для такого аналізу застосовується метод Дельфі. Як і для будь-яких експертних опитувань, вадами цього методу є певний суб'єктивізм оцінок, різний професійний рівень експертів, можливість маніпуляцій з боку тих, хто узагальнює результати, тощо;

2) спочатку проводиться аналіз безпекового середовища в розрізі певних сфер (наприклад, економічної, соціальної, суспільно-політичної, екологічної тощо) за встановленими показниками (індикаторами) у динаміці. Часто країни визначають такими сфери національної безпеки ті, у яких постійний моніторинг та аналіз ризиків є обов'язковими.

Аналіз безпекового середовища в обов'язкових для обстеження сферах дозволяє виявити небезпечні тенденції, наближення індикаторів до критичної межі, а також звзвити перелік ризиків для подальшого аналізу за критеріями ймовірності й тяжкості наслідків. При цьому рівень суб'єктивізму може бути дещо нижчим, оскільки, крім експертних оцінок, для такого аналізу використовують також статистичні показники.

Для оцінювання та порівняння ризиків використовують різні логарифмічні шкали та спеціальні методи досліджень. Це дає змогу визначити спектр ризиків, які потребують найбільшої уваги та мають найвищу ймовірність настання і найтяжчі наслідки. Крім того, для подальшого аналізу й розроблення сценарних прогнозів укладений перелік може бути доповнений ризиками, які спричиняють найбільший негативний вплив, але є малоймовірними, а також ті, що мають високу ймовірність, але незначний вплив.

В. Сміл у дослідженні «Глобальні катастрофи і тренди: наступні 50 років» використовує класифікацію глобальних ризиків залежно від ступеня ймовірності їх настання. Відповідно, учений виокремлює основні групи ризиків:

- а) відомі катастрофи, ймовірність настання яких можна оцінити через їх періодичний характер;
- б) можливі катастрофи, які ніколи досі не відбувалися;
- в) теоретичні катастрофи, ймовірність настання яких можна прорахувати лише теоретично.

Як оцінки наслідків глобальних катастроф у разі найвищого рівня реалізації відповідних ризиків В. Сміл використовує коефіцієнти смертності (зокрема, кількість тих, що померли за 1 годину впливу на 1000 чол. населення). Прогнозні оцінки цього вченого засновані на ступені ймовірності настання того чи іншого явища або процесу в найближчі 50 або 100 років, а також масштабів їх можливих наслідків [91].

Методика, до якої вдаються експерти Всесвітнього економічного форуму для оцінювання глобальних ризиків [226], базується на застосуванні різних методів наукових досліджень, серед яких: анкетування, аналіз, узагальнення, екстраполяція, систематизація, класифікація, ранжування. Варто зауважити, що під час проведеного опитування використовувалися висновки експертів, які, у свою чергу, користувалися й іншими методами досліджень, що, за висновком дослідників цієї міжнародної організації, підвищує рівень об'єктивності отриманих результатів [93]. У той же час, запропоновану методику не можна назвати дуже точною, що засвідчує порівняння прогнозованих ризиків із фактичними результатами за підсумками попередніх років. Крім того, ця методика не передбачає визначення взаємозв'язків і впливів між різними глобальними ризиками, а можливість виникнення внаслідок цього нових ризиків і каскадних ефектів наразі не підлягає оцінюванню та прогнозуванню. Попри це відповідні дослідження Всесвітнього економічного форуму дають змогу визначити актуальні й прогнозовані тенденції глобального розвитку.

Загалом вадою обох зазначених вище методологічних підходів до визначення найбільших ризиків для національної безпеки та ідентифікації загроз є те, що вони базуються переважно на ретроспективному аналізі. При цьому до вибірки ризиків і загроз потрапляють переважно ті, котрі вже виявилися раніше або добре відомі. А ті ризики й загрози, що становлять групу т. зв. «чорних лебедів» (непередбачувані, мало-прогнозовані події), до уваги не беруться. Для вирішення цієї проблеми доцільним є залучення до процесу оцінювання ризиків експертів та організацій, які здійснюють альтернативні дослідження безпекового середовища. Це дозволяє також запобігати феномену «групового мислення».

Інші проблеми оцінювання ризиків: відсутність аналізу їх взаємовпливів, особливо якщо ризики відносяться до різних сфер, а також незіставність оцінок, отриманих неоднаковими методами (наприклад, кількісними та якісними). Крім оцінювання ймовірності реалізації ризику й тяжкості його наслідків, для подальшої ідентифікації й ранжування загроз важливо також мати інформацію про:

- прийнятний за визначених умов рівень ризику;
- особливості впливу загрози на основну галузь або сферу діяльності, окремі цільові групи, інші галузі;
- додаткові чинники негативного впливу на національну безпеку і посилення впливу виявленої загрози.

Етап 3. Поглиблений аналіз можливих наслідків, розроблення сценарних прогнозів, моделювання кризових ситуацій

Кожен ризик має певні наслідки, серед яких:

- небезпечні впливи на життєдіяльність людей, суспільства та держави, що можуть бути як типовими для певної групи ризиків, так і нетиповими;
- створення нових можливостей, які можуть мати певний потенціал розвитку.

Сукупність ризиків і їх наслідків становить багатовимірну матрицю, яка використовується для подальшого аналізу.

Сукупний масштаб можливих наслідків кожного ризику повинен оцінюватися за критеріями тяжкості, кількості, тривалості тощо. Поглиблений аналіз таких наслідків може змінити пріоритетність виявлених найбільших загроз.

З урахуванням світового досвіду для оцінювання наслідків впливу ризиків і загроз рекомендується визначати їх щодо таких основних груп об'єктів:

- фізичні об'єкти (житлові, адміністративні будівлі, мережі тощо);
- людський капітал (життя, здоров'я, добробут населення);
- економічні та фінансові ресурси;
- довкілля (природні ресурси, екологічна ситуація тощо);
- соціальний і політичний капітал (формальні та неформальні соціальні зв'язки і мережі, системи управління, політичні інститути, мир і безпека тощо).

Відповідно до потреб галузі або сфери суспільних відносин можуть бути виокремлені спеціальні цільові групи (наприклад, діти, люди працездатного віку, пенсіонери та ін.).

Рекомендується визначати цільові групи, які можуть зазнати найбільш негативного впливу загрози, а також ті, що мають достатній потенціал стійкості і здатні самостійно протидіяти загрозі з допустимими втратами функціональності. Слід зауважити, що рівень допустимих втрат визначається індивідуально для кожної цільової групи з урахуванням їх ключових характеристик і особливостей.

Також з метою подальшого розроблення сценарних прогнозів і моделювання кризових ситуацій необхідно визначити межу прийнятного за визначених умов ризику для держави та суспільства. Йдеться про групу показників, які характеризують можливі результати реалізації ризику у ключових сферах – допустимі втрати, які не матимуть руйнівного впливу на стан і функціональність держави та суспільства.

Для визначення таких показників доцільно встановити основні цілі захисту щодо різних цільових груп. Зокрема, для населення такими цілями можуть бути збереження життя, здоров'я, особистого майна тощо. Задля оцінювання наслідків прояву загроз для відповідних цілей захисту мають використовуватися такі показники, як: кількість поранених у результаті надзвичайної або кризової ситуації, загиблих або

тих, хто потребує переселення; рівень, масштаб та швидкість поширення небезпечних хвороб; матеріальні та фінансові збитки тощо. Для держави основними цілями захисту може бути виконання суспільно важливих функцій: забезпечення територіальної цілісності й державного суверенітету; економічної стабільності й сталого розвитку; громадської безпеки; безперервного урядування; постачання питної води, продуктів харчування, енергоресурсів тощо. З метою оцінювання наслідків прояву загроз для відповідних цілей захисту мають використовуватися такі показники, як можливість втрати території, розгортання деструктивних процесів у суспільстві, руйнування об'єктів критичної інфраструктури, економічні втрати тощо.

Критерії аналізу ризиків і загроз за наслідками в різних країнах можуть різнитися. Так, у США основними об'єктами можливого впливу ризиків і загроз визнаються як держава і населення загалом, так і критично важливі сфери, зокрема суспільні відносини, економіка, екологія, державне управління.

Для оцінювання ризиків та ідентифікації загроз у певній галузі (сфері відповідальності) рекомендується застосовувати такі основні групи показників:

- індикатори стану галузевої безпеки;
- імовірність реалізації загрози;
- масштаб можливих наслідків.

З урахуванням отриманих даних розробляють сценарні прогнози, моделюють кризові ситуації. За допомогою методів порівняльного аналізу може бути проведене ранжування сценарних прогнозів із застосуванням різних критеріїв та припущень. Після ранжування пріоритетні сценарні прогнози розглядають у трьох варіантах: оптимістичному, песимістичному та реалістичному з урахуванням визначеної межі прийняттого ризику. Треба додати, що на цьому етапі аналізу буває

важко уникнути суб'єктивізму, оскільки сценарні прогнози розробляються експертами, які мають різний рівень професіоналізму та життєвого досвіду. Крім того, існує певний ступінь невизначеності щодо майбутнього в цілому. Тому під час розроблення та порівняння різних сценарних прогнозів можуть застосовуватися необхідні коригуючі коефіцієнти.

У контексті розроблення протоколів узгоджених дій на різних етапах реагування на загрози важливе значення має виокремлення груп типових наслідків реалізації несхожих за характером і походженням ризиків і загроз, а також видів типових чинників впливу на розгортання різноманітних кризових ситуацій. Своєчасність прийняття рішення щодо вжиття заходів зі зниження ризику є проявом ефективності державної політики у сфері забезпечення національної безпеки і стійкості, яка має розроблятися з урахуванням допустимих меж ризиків та розроблених сценарних прогнозів. Рекомендації щодо оцінювання та керування ризиком містяться у відповідних міжнародних стандартах ISO, зокрема ІЕС 31010:2019 [175] та ISO 31000:2018 [176]. Проте слід урахувувати, що ці рекомендації мають загальний характер і не позбавляють можливості подальшого розвитку й уточнення їхніх положень для різних галузей.

Етап 4. Оцінювання спроможностей

У деяких країнах оцінювання ризиків завершується після зазначених вище етапів і не враховує стану спроможностей, необхідних для подолання поточних і перспективних загроз національній безпеці. Проте цей етап є вкрай важливим у контексті подальшого планування заходів реагування на загрози й кризові ситуації та підвищення рівня готовності держави і суспільства до такого реагування. Оцінювати безпекові спроможності доцільно під час або за результатами огляду сектору безпеки і оборони та його окремих складових частин, у т. ч. в

контексті забезпечення безперервності критично важливих функцій держави, належної організації кризового менеджменту тощо.

Комплексна національна система оцінювання ризиків має охоплювати оцінювання спроможностей, необхідних для ефективного реагування на загрози на різних етапах розгортання кризового циклу. Порівняння стану спроможностей з оцінками ризиків і загроз дозволяє виявити уразливості держави, суспільства, а також системи забезпечення національної безпеки і стійкості та вжити своєчасні заходи щодо їх усунення.

Отже, під час оцінювання спроможностей доцільно визначати здатність державних інститутів, систем, установ ефективно реагувати на розвиток кризової ситуації (реалізації загрози) стосовно таких етапів циклу забезпечення національної стійкості:

1) забезпечення готовності до реагування.

На цьому етапі циклу забезпечення національної стійкості рекомендується використовувати такі основні критерії для оцінювання:

– надійність (наявність необхідних ресурсів, урегульованість правових та організаційних аспектів діяльності, поширення необхідних знань і навичок серед суб'єктів реагування, проведення тренувань, ужиття заходів щодо запобігання загрози тощо);

– надлишковість (наявність резервів у розрізі всіх видів ресурсів з урахуванням галузевих особливостей і нормативів резервування);

– адаптивність (наявність альтернативних джерел забезпечення критично важливих функцій держави та стратегій розвитку, планів реагування на різні сценарні прогнози, а також гнучкість та ефективність систем управління, у т. ч. кризового менеджменту);

– поглинання (здатність прийняти й розмістити значну кількість постраждалих, вимушених переселенців, біженців, надати необхідну соціальну підтримку тощо).

З точки зору забезпечення безперервності критично важливих функцій держави рекомендується оцінювати: наявність і надійність альтернативних джерел і ланцюгів забезпечення населення питною водою, продуктами харчування, електроенергією; наявність і надійність альтернативних джерел і ланцюгів забезпечення електроенергією і питною водою адміністративних будівель; наявність і надійність альтернативних приміщень, куди можуть бути тимчасово переміщені державні установи, стратегічні підприємства та їхні працівники, тимчасово переміщені особи, а також розміщені медичні заклади та постраждалі; надійність систем зв'язку і кіберзахисту; захищеність систем зберігання та передачі даних, умови для роботи в дистанційному режимі, у т. ч. з урахуванням необхідності захисту інформації з обмеженим доступом; наявність і надійність альтернативних маршрутів транспортного сполучення тощо;

2) реагування. Під час цього етапу циклу забезпечення національної стійкості рекомендується оцінювати: існування протоколів узгоджених дій у кризовій ситуації, які визначають насамперед універсальні механізми реагування на типові групи ситуацій; можливість швидкого задіяння додаткових (резервних) ресурсів; визначеність розподілу відповідальності, порядку координації діяльності в галузі; ефективність міжвідомчої взаємодії, кризового менеджменту тощо;

3) відновлення. Під час цього етапу циклу забезпечення національної стійкості рекомендується завчасно розробити прогнози та можливі сценарії розвитку кризової ситуації і відновлення після неї, у т. ч. за критеріями часу; визначити допустимий рівень втрат у розрізі основних цільових груп (відповідно до визначених галузевих індикаторів безпеки та інших показників) тощо. Ужиття необхідних запобіжних заходів має також ураховуватися під час розроблення та порівняння сценарних прогнозів, зокрема як коригуючий коефіцієнт.

На основі базових критеріїв національної стійкості можуть формуватися переліки запитань для проведення самооцінювання з питань стійкості органами державної влади і місцевого самоврядування, а також певними установами, підприємствами та організаціями.

Слід зауважити, що, за висновками Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), наявні нині можливості оцінювання ризиків та порівняння їх зі спроможностями держави та суспільства щодо протидії цим ризикам практично не використовуються державами для розроблення фінансових стратегій протидії надзвичайним і кризовим ситуаціям [199].

Етап 5. Виявлення уразливостей

Уразливість може бути не лише результатом недостатнього захисту об'єкта від зовнішніх деструктивних впливів, а й свідчити про наявність у об'єкта (системи) певних внутрішніх вад, проблем. З огляду на це виявлення уразливостей може відбуватися кількома способами.

Передусім порівняння оцінок ризиків і загроз та стану відповідних спроможностей дає можливість виявити уразливості держави, суспільства, різних галузей/сфер діяльності до певних видів загроз. Насамперед ідеться про «слабкі місця» в системі забезпечення національної безпеки та стійкості. Зазвичай вони зумовлені недостатністю або нерозвиненістю відповідних спроможностей, а також неефективністю організаційних зв'язків між різними суб'єктами забезпечення національної стійкості. Завчасне проведення відповідного аналізу уможливорює розроблення плану заходів щодо усунення виявлених уразливостей, розвитку спроможностей і відповідного посилення стійкості.

Крім того, оцінювання основних об'єктів та їх підсистем і елементів за критеріями стійкості (у т. ч. завдяки проведенню самооцінювання державними установами, організаціями тощо) дозволяє виявити притаманні їм уразливості. Виконуючи такий аналіз, доцільно брати до

уваги не лише специфіку об'єктів, а й певні характеристики суспільних відносин: рівень довіри населення до дій уряду та інших органів державної і місцевої влади; панівні настрої у суспільстві; ефективність комунікації держави з населенням; розвиток культури безпеки; стан патріотичного виховання тощо.

Етап 6. Комплексне картографування, геопросторова підтримка (англ. geospatial support)

Сучасним високотехнологічним методом оцінювання безпекової ситуації та виявлення загроз є аналіз геопросторових даних. Він дає можливість поєднувати наявні в державі бази даних (метеорологічну, геологічну, інфраструктурну, медичну тощо) у єдину географічну інформаційну систему, яка діє в режимі реального часу і дозволяє робити прогнози на основі результатів постійного моніторингу. Загальна оперативна картина встановлюється завдяки збиранню інформації, її сортуванню, узагальненню, обробленню з використанням аналітичних і технічних засобів. Інформація про розвиток ситуації надається уповноваженим структурам, яких це стосується. Наповнення такої інформаційної системи даними може здійснюватися, зокрема, за допомогою мережі ситуаційних центрів. Вони можуть мати постійний доступ до результатів опрацювання інформації системою.

Перевагою зазначеної інформаційної системи є те, що вона дає змогу проводити аналіз багатьох ризиків у просторі та часі, урахувати їх взаємовпливи, порівнювати з наявними спроможностями. Це підвищує ефективність міжвідомчої співпраці, усуває дублювання в роботі, створює умови для прийняття рішень на основі реальних даних.

Наприклад, створена в США платформа геопросторових даних охоплює основні масиви даних, до яких належать:

– статичні дані, що стосуються соціально-економічної географії, розподілу населення, розміщення важливих об'єктів інфраструктури, ключових ресурсів, майна, сил, засобів та ін.;

– дані про конкретні події: оперативні дані (перекриття маршрутів, оцінки збитків тощо), фактичні та змодельовані небезпеки (запалені території, розповсюдження небезпечних хвороб або речовин тощо), результати польових досліджень (особовий склад, сили та засоби тощо).

При цьому проблемними питаннями в роботі геопросторової системи можуть бути труднощі щодо інтеграції різних баз даних та інформаційних систем, забезпечення кібербезпеки та захисту інформації, управління даними, їх зберігання, забезпечення спільного доступу до відповідної інформаційної системи, її технічного супроводження тощо.

Слід зауважити, що такі високотехнологічні інформаційні системи в наш час існують не в кожній державі.

Етап 7. Поширення результатів оцінювання ризиків, візуалізація

Найчастіше комплексний звіт про виявлені загрози, можливі сценарії розвитку кризових ситуацій та їх наслідки (або його більша частина) визнається конфіденційним і не підлягає оприлюдненню.

Зазвичай провідна організація веде також публічний реєстр ризиків. У ньому просто й доступно роз'яснюється громадянам, з якими небезпеками вони можуть стикнутися в повсякденному житті, які ці небезпеки можуть мати вияви та наслідки, як правильно на них реагувати, до яких уповноважених органів слід звертатися. Такі національні реєстри ризиків і загроз можна знайти у відкритому доступі, зокрема на офіційних урядових сайтах Великої Британії, Нової Зеландії, Нідерландів та інших країн. Це дає змогу підвищити рівень обізнаності населення із характером і виявами основних загроз і небезпек, а також ступінь готовності суспільства до необхідного реагування.

Етап 8. Моніторинг і повторне оцінювання ризиків з урахуванням отриманого досвіду (англ. lessons learnt)

Відповідно до засад адаптивного управління результати оцінювання ризиків і спроможностей, ідентифікації загроз та виявлення уразливостей необхідно періодично переглядати й оновлювати. Здебільшого така періодичність становить 1–5 років.

Варто зауважити, що запропонований алгоритм починається з аналізу вхідних даних, які в умовах розгортання кризової ситуації можуть бути неоднаковими для різних галузей/сфер діяльності. Так, в умовах пандемії COVID-19 вихідні дані для сфери біобезпеки стосувалися поширення небезпечної хвороби, а для економіки – обмежувальних заходів та наслідків їх ужиття для підприємств та суспільства. При цьому типовими заходами, які становлять основу універсальних протоколів узгоджених дій в умовах кризової ситуації у сфері біобезпеки, є ті, що вживаються для запобігання поширенню небезпечних хвороб незалежно від їх типу, а в економіці – ті, що мають уживатися незалежно від причин переривання бізнес-процесів (обмежувальних карантинних заходів, природних катастроф, військових дій тощо). Саме розроблення та впровадження відповідних заходів запобігання загрозам, кризовим ситуаціям та їх наслідкам, формування альтернативних стратегій і планів дій, підвищення рівня готовності держави і суспільства до реагування на загрози будь-якого походження (вихідні дані у запропонованому алгоритмі) становлять основу заходів з посилення національної стійкості.

Запропонований вище алгоритм оцінювання ризиків і спроможностей, ідентифікації загроз і виявлення уразливостей може застосовуватися до різних галузей і сфер діяльності. Проте слід наголосити, що оцінювання стійкості суспільства, громад, об'єктів критичної інфраструктури, організацій, бізнесу має певні особливості. У цьому контексті

доцільно брати до уваги рекомендації, визначені міжнародними стандартами у сфері стійкості і сталого розвитку громад, стійкості організацій та безперервності бізнес-процесів, зокрема: ISO 37101:2016 [188], ISO 22316:2017 [174], ISO 37120:2018 [185], ISO 22301:2019 [179], ISO 37123:2019 [187], ISO 37122:2019 [186] та ін.

Питанням методології оцінювання процесів і результатів у складних системах присвячено чимало досліджень, серед яких варто виокремити праці Дж. Ван Гіга [91], Ч. Черчмена і П. Ратуша [136], Ю. Харазішвілі [113]. Згідно з висновками цих авторів можна схарактеризувати основні припущення, на основі яких мають здійснюватися відповідні оцінювання:

- будь-який результат, який може бути виявлений, підлягає оцінюванню (кількісному або якісному);
- визначення результатів, що підлягають оцінюванню, не може бути відокремлене від визначення властивостей (характеристик), які формують результати;
- обґрунтованість даних для оцінювання передбачає їх достовірність та відповідність визначеним цілям.

Основними проблемними питаннями оцінювання, за визначенням Ч. Черчмена, є такі:

- мова – як сформулювати результати обчислень так, щоб донести їх до інших без викривлення змісту;
- деталізація – які дані та як багато їх слід використовувати для розрахунків залежно від визначеного завдання;
- стандартизація – визначення умов, за дотримання яких буде гарантована правильність та об'єктивність обчислень;
- точність і контроль – необхідність оцінювання відхилень і контролю за результатами в різних умовах [136].

Хоча комплексне оцінювання ризиків має складний міждисциплінарний характер, можна визначити найбільш поширені методи досліджень, які наразі застосовують у національних системах оцінювання ризиків.

Статистичне моделювання навколишнього середовища, що дає можливість за допомогою:

- методу спостереження проаналізувати (в історичному вимірі часу) взаємозв'язки між частотою кризових ситуацій, передусім стихійних лих, змінами їх характеристик та наслідками;
- методу екстраполяції спрогнозувати можливий характер вияву ризиків на підставі виявлених закономірностей та аналізу граничних значень, а також надати оцінку економічним та іншим збиткам.

У межах статистичного моделювання навколишнього середовища здійснюються дослідження характеристик кризових ситуацій, що минули, які мають властивість циклічного повторення, їх зіставлення з особливостями розвитку сучасного безпекового середовища; моделювання комбінацій проявів ризиків. На основі відповідного аналізу формується кількісна оцінка прогнозованих наслідків кризових ситуацій у разі їх повторення (фінансові збитки, масштабність руйнування інфраструктури, людські втрати тощо). Для розрахунків використовуються офіційна статистична інформація та результати тематичних аналітичних досліджень.

Програмне моделювання наслідків кризових ситуацій. Завдяки комп'ютерній імітації катастроф моделюється велика кількість «гіпотетичних» кризових ситуацій на основі закономірності випадкового та непередбачуваного характеру їх виникнення. Формуються цифрові каталоги змодельованих катастроф, що містять опис сценаріїв розвитку надзвичайних та інших кризових ситуацій і числові показники їх наслідків. Розробляються серії сценаріїв прояву ризиків, визначених як

пріоритетні. Цей методологічний підхід заснований на теорії ймовірності та математичній статистиці.

Оцінювання ризиків через проведення консультацій та винесення рішень широким колом експертів у форматі тематичних засідань, міжвідомчих форумів, наукових конференцій тощо. Найбільш поширеними є метод Дельфі (англ. Delphi technique) та метод Кука (англ. Cooke method). Обидва методи передбачають створення групи фахових експертів та надання можливості кожному з них самостійно оцінити ймовірність і наслідки ризиків, а також означити діапазон невизначеності їх прояву. Надалі здійснюється аналіз матеріалів групи експертів та виведення середньозваженого показника оцінки ризиків. Для оцінювання ймовірності та наслідків кризових ситуацій застосовується метод об'єктивного калібрування, згідно з яким кожний експерт визначає верхнє, середнє та нижнє граничні значення ймовірності та наслідків ризиків відповідно до розроблених параметрів.

Застосування поправочних коефіцієнтів щодо якості експертів, які залучаються до такого типу оцінювання, дає змогу знизити рівень суб'єктивізму та підвищити рівень достовірності оцінок і прогнозів. Особливості визначення точності й надійності прогнозів експертів охарактеризовані, зокрема, у працях Дж. ван Гіга [91].

Загалом, як свідчить світовий досвід, у національних системах оцінювання ризиків застосовуються різні комбінації зазначених вище основних методів досліджень.

4.4. Взаємодія та партнерство різних інституцій для забезпечення стійкості територіальних громад

Ефективність функціонування національної системи оцінювання ризиків залежить від відповідного правового та організаційного її забезпечення. Основним принципом організації такої системи є широка міжвідомча співпраця. Відповідні системи можуть створюватись і функціонувати як на загальнодержавному, так і регіональному та місцевому рівнях.

Національне законодавство зазвичай визначає державний орган або установу, відповідальну за координацію діяльності у сфері оцінювання ризиків і загроз та ведення національного реєстру ризиків, а також повноваження, відповідальність і підзвітність органів державної влади та місцевого самоврядування, установ і організацій, які залучені до цього процесу. Загальні характеристики організації національної системи оцінювання ризиків представлені на рис. 4.1.

Можна спостерігати також неформальний підхід до організації оцінювання ризиків у державі. Наприклад, у Швейцарії надання галузевими та регіональними органами влади інформації, необхідної центральному урядові для аналізу та висновків, здійснюється в добровільному, нерегламентованому порядку. Такий підхід може бути ефективним лише у випадку, якщо подібна діяльність є елементом загальної державної політики у сфері забезпечення національної безпеки та стійкості, а в державі – сформована відповідна культура міжвідомчої взаємодії.

Створення та функціонування національної системи оцінювання ризиків має особливо важливе значення на початковому етапі розбудови національної стійкості, коли відповідна культура та політичні й управлінські процеси лише формуються.



Рис. 4.1 Особливості організації національної системи оцінювання ризиків

Джерело: складено авторами

Нині у більшості країн уряд визначає загальний порядок проведення національного оцінювання ризиків і загроз, контролює відповідний процес, встановлює режим доступу до результатів цієї роботи. Провідну роль у такому оцінюванні відіграє міжвідомча робоча група, до складу якої входять представники уповноважених міністерств та відомств. До відповідної роботи можуть залучатися наукові установи та незалежні експерти. Так, у Нідерландах для оцінювання ризиків утворена Мережа аналітиків, яка охоплює експертів з урядових дослідницьких центрів, академічних установ і приватного сектору. У Великій Британії до такої роботи долучається Партнерство з питань захисту від стихійних лих.

Як засвідчує світовий досвід, найбільш ефективними є багаторівневі системи оцінювання ризиків і загроз, коли відповідний аналіз проводиться як на національному, так і на регіональному та/або місцевому рівнях. Подібна практика поширена в державах з розвиненими механізмами міжвідомчої співпраці та взаємодії на регіональному рівні й

достатнім рівнем децентралізації у сфері забезпечення національної безпеки. З метою комплексного оцінювання ризиків і загроз утворюються регіональні мережі з представників місцевої та державної влади в регіонах, громадах, регіональних наукових установ і організацій та ін. Такі регіональні мережі розробляють реєстри регіональних загроз на основі загальнодержавних рекомендацій, ураховуючи при цьому результати оцінювання, проведеного на національному рівні. Зокрема, у Великій Британії до відповідної роботи долучається мережа місцевих форумів стійкості (англ. local resilience forums), у Королівстві Нідерландів – округи безпеки.

Аспекти, які потребують особливої уваги під час організації та забезпечення функціонування національної системи оцінювання загроз/ризиків на рівні територіальної громади, схематично представлені на рис. 4.2.

Серед основних проблемних питань щодо створення національної системи оцінювання ризиків у багатьох країнах експерти ОЕСР визначають такі: брак кваліфікованих кадрів; недоліки методології, які уможливають недооцінку або переоцінку певних ризиків; зростання непрогнозованості майбутнього; труднощі вимірювання рівня національної стійкості та проведення аудиту спроможностей; ресурсні обмеження; відсутність політичної волі в державі для запровадження такої системи тощо [199].

Комплексна національна система оцінювання ризиків є важливим елементом системи забезпечення національної безпеки та стійкості. Вона дозволяє реалізовувати на практиці модель адаптивного управління у безпековій сфері в умовах невизначеності й непередбачуваності глобального середовища. У той же час, неякісний, поверховий або необ'єктивний аналіз безпекової ситуації, зокрема щодо найбільших загроз для національної безпеки, стійкості до них держави та



Рис. 4.2. Аспекти організації та функціонування національної системи оцінювання загроз/ризиків на рівні територіальної громади

Джерело: складено авторами

суспільства (у т. ч. цільових груп), а також некоректне визначення пріоритетних заходів, може призвести до прийняття помилкових або недостатньо обґрунтованих рішень у сфері державної політики. Якщо розглядати політику кризь призму вдосконалення держави як складної системи, то, за висновками Дж. ван Гіга, діяльність, котра базується на

хібних результатах аналізу проблем (у т. ч. передумов їх виникнення та способів вирішення), може призвести до ситуації, яка буде гіршою, ніж до «покращення» [91].

Характеризуючи рівні організації системи забезпечення національної стійкості, дослідники найчастіше виокремлюють такі: державний, регіональний (у межах держави), місцевий (рівень територіальних громад) територіальні рівні, а також об'єктовий рівень (організаційна стійкість).

У дослідженні «Організація системи забезпечення національної стійкості на регіональному і місцевому рівнях» [85] зазначалося, що держава загалом та її окремі регіони зокрема постійно стикаються з різного роду ризиками, надзвичайними ситуаціями, кризами, які можуть дестабілізувати або навіть змінити напрями їх розвитку. При цьому в регіонах через особливості їх географічного розташування, історичного, культурного, економічного, політичного розвитку тощо уразливості можуть різнитися. Формування регіональної стійкості має важливе значення не лише в контексті мінімізації таких уразливостей, а й для вирішення проблем, які заважають довгостроковому сталому розвитку регіонів у складі єдиної держави.

Застосовуючи системний підхід до аналізу умов життя в сучасних умовах, Дж. ван Гіг зосередив увагу на таких ключових питаннях державної політики: коли виникає необхідність втручання держави в регіональні справи?, як правильно це організувати, не обмежуючи свободу дій на місцях? Учений наголошує, що системні проблеми потребують системних рішень. На практиці це означає, що для вирішення сучасних безпекових проблем в умовах обмежених ресурсів необхідно знайти такі рішення для складних систем, які не лише відповідають цілям підсистем, а й забезпечують цілісність глобальної системи. Рішення мають бути прийнятними для всіх систем і для всіх людей [91].

Як визначено в першому розділі монографії, одними з ключових принципів забезпечення національної стійкості є принципи широкої взаємодії та субсидіарності. Останній передбачає, що реагування на загрози й кризові ситуації має відбуватися на найнижчому серед можливих рівнів за умови належної координації на найвищому доцільному рівні.

Формування й упровадження системи забезпечення національної стійкості потребує, серед іншого, дієвої координації та чіткої взаємодії органів сектору безпеки та оборони, інших державних органів, територіальних громад, бізнесу, громадянського суспільства і населення у запобіганні загрозам, реагуванні на них та подоланні наслідків кризових ситуацій, налагодження та підтримання надійних каналів комунікації державних органів із населенням на всій території країни тощо. Реалізація цього завдання передбачає налагодження співпраці й створення необхідних організаційних механізмів не лише на загальнодержавному рівні, а передусім – на регіональному й місцевому рівнях. Організація форматів (структур) взаємодії органів державної та місцевої влади, підприємств і організацій, населення і засобів масової інформації, які діють на постійній основі, а також розвиток державно-приватного партнерства на регіональному й місцевому рівнях є необхідними умовами ефективності реалізації державної політики у сфері забезпечення національної безпеки та стійкості. У багатьох країнах світу функціонують комплексні багаторівневі системи забезпечення національної стійкості, а найбільш показовим є приклад Нідерландів і Великої Британії.

Аналіз наукової літератури та світового досвіду дає змогу дійти висновку, що наразі не існує єдиної загальноновизнаної методики розбудови регіональної стійкості та стійкості громад, зокрема й стосовно того, у який спосіб вони мають формуватися і як оцінюватися. Основні цілі та завдання в цій сфері доцільно визначати на основі концептуальних засад розбудови національної стійкості та відповідної

організаційної моделі її забезпечення у державі. Важливо також застосовувати критерії стійкості територіальних громад, орієнтуючись на які можна буде оцінити прогрес у досягненні визначених завдань.

Ефективна організація системи забезпечення безпеки та цивільного захисту регіонів і територіальних громад має надзвичайно важливе значення для формування національної стійкості будь-якої держави. Саме на місцевому рівні відбувається первинне реагування та локалізація загроз і кризових ситуацій. З огляду на це регіони й територіальні громади повинні мати достатні спроможності й резерви для реагування на широкий спектр загроз, бути готовими до міжвідомчої співпраці, взаємодії з населенням, сусідніми регіонами та державними органами. Обґрунтування необхідності забезпечення стійкості регіонів і місцевих громад схематично представлено на рис. 4.3.



Рис. 4.3. Обґрунтування необхідності забезпечення стійкості регіонів і місцевих громад

Джерело: складено авторами

Особливості організації діяльності щодо забезпечення стійкості регіонів і територіальних громад визначаються відповідними принципами, цілями та завданнями, які мають ґрунтуватися на сутнісних характеристиках концепту національної стійкості (табл. 4.2).

Таблиця 4.2

Особливості організації діяльності щодо забезпечення стійкості регіонів і територіальних громад

Визначальні характеристики організації діяльності	Зміст
Основні принципи	<ul style="list-style-type: none"> – Законності та безперервності; – чіткого розмежування повноважень між державною та місцевою владою; – взаємодії та співпраці; – відповідальності; – зрозумілості й доцільної прозорості діяльності
Основні цілі	<ul style="list-style-type: none"> – Формування моделі адаптивного управління на основі широкої взаємодії; – забезпечення згуртованості місцевих громад; – створення спільних безпекових спроможностей громад; – удосконалення планування з метою забезпечення належного рівня готовності й ефективного реагування на загрози та кризові ситуації; – забезпечення ефективного громадського контролю
Основні завдання	<ul style="list-style-type: none"> – Завчасно ідентифікувати ризики та загрози; – оцінювати відповідні спроможності; – виявляти уразливості; – поширювати необхідні знання й навички; – діяти, якщо це можливо, на упередження; – вирішувати проблемні питання, які перешкоджають сталому розвитку

Джерело: складено авторами

Основними принципами організації діяльності щодо забезпечення стійкості регіонів і територіальних громад доцільно визначити такі:

- законності та безперервності, що означає забезпечення здатності приймати, роз'яснювати й реалізовувати рішення навіть у кризових умовах, а також необхідність виконання рішень у законний, ефективний і підзвітний спосіб у будь-який час;

- чіткого розмежування повноважень між державною та місцевою владою під час реагування на загрози й кризові ситуації визначеного масштабу, походження та характеру;

- взаємодії та співпраці, що передбачає регулярні зустрічі у міжвідомчому форматі із залученням представників регіональних органів виконавчої влади, місцевого самоуправління, громадянського суспільства, бізнесу, засобів масової інформації та ін.;

- відповідальності всіх суб'єктів забезпечення стійкості за забезпечення готовності до реагування на загрози й кризові ситуації та реалізацію інших визначених заходів, у т. ч. спільних;

- зрозумілості й доцільної прозорості діяльності у сфері забезпечення стійкості регіонів і територіальних громад. Основними цілями у сфері забезпечення стійкості регіонів і територіальних громад є:

- формування моделі ефективного управління на основі широкої взаємодії з урахуванням принципів адаптивного управління;

- забезпечення згуртованості місцевих громад – об'єднання навколо питань забезпечення їхніх безпеки та стійкості;

- створення спільних безпекових спроможностей громади, у т. ч. ресурсних, організаційних, соціальних тощо;

- удосконалення планування з метою забезпечення належного рівня готовності й ефективного реагування на загрози та кризові ситуації широкого спектра;

– забезпечення ефективного громадського контролю за використанням ресурсів на рівні регіонів і громад.

Відповідно до концептуальних засад забезпечення національної стійкості на рівні регіонів і місцевих громад необхідно своєчасно ідентифікувати ризики та загрози, оцінювати відповідні спроможності, виявляти уразливості, поширювати необхідні знання й навички, формувати необхідні резерви, діяти, якщо можливо, на упередження, вирішувати складні питання, які перешкоджають сталому розвитку.

Загалом усі процеси в державі у сфері забезпечення стійкості мають відбуватись у рамках єдиного циклу, бути узгодженими на всіх рівнях та відповідати сутнісним характеристикам концепту національної стійкості. На цій основі формується багаторівнева комплексна модель забезпечення національної стійкості.

Пріоритетні сфери, напрями та механізми забезпечення національної стійкості кожна країна обирає самостійно. Не залежно від цього, чіткий розподіл повноважень між центральною, регіональною та місцевою владою, визначення постійних каналів комунікацій та механізмів взаємодії, у т. ч. між сусідніми регіонами, підвищує ефективність як первинного реагування на загрози й кризові ситуації, так і функціонування системи забезпечення національної стійкості.

Висновки до розділу 4

У четвертому розділі монографії розглянуто інструменти забезпечення стійкості територіальних громад. Встановлено, що раціональне планування стало дієвим інструментом зростання конкурентоспроможності територій, засобом об'єднання суб'єктів територіальної громади навколо спільної мети на довготривалі терміни.

Узагальнено принципи стратегічного планування сталого розвитку територій, зокрема виокремлено такі основні принципи: узгоджений погляд на довготермінову мету розвитку території; акцентування на потребах жителів; цілісність і всебічність, комплексний аналіз стану розвитку територіальних громад; обов'язковість відстеження та оцінювання; відповідальність та лідерство на місцях; удосконалення у процесі діяльності механізмів і стратегій. Встановлено, що ключовим є принцип співвідношення і зв'язку між національним та місцевим рівнями для забезпечення національної системи стійкості на рівні територіальних громад.

З'ясовано, що реформа децентралізації та впровадження програмно-цільового підходу у процес управління розвитком громад вже дали результат, що полягає у створенні системи короткострокового та довгострокового планування. Інструментом довгострокового планування є стратегія територіальної громади, яка розробляється на 7-10 років. Інструментами короткотермінового планування є місцеві програми соціально-економічного розвитку та цільові програми, які охоплюють 1-3 роки. Загальна мета має бути визначена в стратегії, а конкретизуватися – у програмах. При створенні обох документів враховується соціально-економічний потенціал громади та аналізуються місцеві проблеми. Важливо ставити конкретні завдання для досягнення мети, а конкретні заходи для їх вирішення мають бути пов'язаними між собою, як загальне і одиничне.

Досліджено, що перспективне планування розвитку території має важливі переваги у порівнянні із звичайним плануванням. По-перше, стратегічний план розвитку території є більш стабільним, бо він створений громадою і враховує її інтереси. По-друге, він є результатом співпраці трьох важливих складників громади – місцевої влади, громадських організацій і підприємницьких структур, тому передбачені

заходи втілюються не тільки місцевою владою, але й іншими суб'єктами. Узагальнення зарубіжного досвіду демонструє, що наслідком цих спільних дій є партнерство бізнесових структур та допомога громадських організацій у вирішенні місцевих проблем. Також підприємці, знаючи, що діяльність підприємців врахована в стратегічному плані розвитку території, почуваються стабільно та більш охоче інвестують кошти у розширення виробництва.

Доведено доцільність застосування форсайту в територіальних громадах для забезпечення стійкості громади. Форсайт – новітній метод окреслення основних цілей за допомогою використання людських ресурсів та їх інтелекту. У багатьох європейських країнах форсайт досить розповсюджений у зв'язку з необхідністю злиття інтелектуальних ресурсів і підбору оптимальних шляхів співпраці. Форсайт складається: з аналізу всіх можливих напрямів розвитку і створення на підставі цього довгострокових пріоритетів в різних галузях; з сукупності інструментів, що дають можливість ефективно прогнозувати проблеми, які можуть виникнути у майбутньому, та можливий сценарій їх вирішення. При методі форсайту застосовується координація інтересів громадськості і таким чином активізується активність різноманітних соціальних груп, налагоджується партнерство влади, підприємництва і громади. Головна роль форсайту полягає в координації та об'єднанні поглядів різних учасників соціально-економічного життя з метою формування спільного бачення майбутнього. Перевагами використання форсайту під час стратегічного планування в умовах забезпечення національної системи стійкості на рівні територіальних громад є: встановлення інноваційних точок росту на території; синергія від співпраці споріднених структур; створення інтегрованого стратегічного плану розвитку для територіальних громад; об'єднання і корегування

зусиль місцевих органів влади, бізнесу та науки для вирішення проблем, які є чи можуть виникнути.

Узагальнення наукових напрацювань дало змогу стверджувати, що для формування суспільної стійкості важливо враховувати не лише прямі наслідки дії загрози (руйнування, жертви тощо), а й поведінкові, психологічні, соціальні та політичні аспекти. Науковці виокремлюють кілька принципово важливих моментів, на яких розробники заходів формування системи стійкості повинні сконцентруватися: відчуття громадянами розуміння події (зменшує страх перед невідомим); відчуття громадянами контрольованості ситуації (знижує відчуття страху перед усвідомленою загрозою); наявність соціальних ресурсів громади/суспільства як відчуття здатності спільно протистояти загрозі (знижує загальне відчуття страху, створює перешкоди для поширення паніки).

Встановлено, що для оцінювання ризиків у різних сферах можуть використовуватися специфічні методи, проте розроблення й упровадження єдиної методології оцінювання ризиків та їх наслідків, а також ідентифікації загроз національній безпеці має надзвичайно важливе значення, оскільки це дозволить здійснювати їх наскрізне порівняння та ранжування в різних сферах на основі єдиних принципів і критеріїв. За результатами дослідження особливостей функціонування національних систем оцінювання ризиків у різних країнах можна дійти висновку, що зазвичай такі системи спрямовані не лише на визначення ризиків і загроз для держави та суспільства, але й охоплюють більше процесів, які стосуються забезпечення національної безпеки і стійкості та складають алгоритм комплексного оцінювання ризиків і спроможностей, ідентифікації загроз і виявлення уразливостей.

РОЗДІЛ V.

ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТІЙКОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

5.1. Шляхи впровадження механізму забезпечення стійкості територіальних громад

На місцевому рівні впровадження механізму забезпечення стійкості та пріоритетні завдання життєзабезпечення й розвитку територіальних громад визначені й задекларовані у стратегічних та програмних документах. У цьому дослідженні нами виокремлено та узагальнено проблемні питання забезпечення стійкості, які гальмують розвиток можливостей територіальних громад. Основні з них можна окреслити наступним чином.

Розроблені заходи та проекти із забезпечення стійкості територіальних громад є не чіткими, не систематичними, частково відображають вирішення нагальних проблем, спрямовані на подолання викликів або кризи за фактом.

Потребує вдосконалення організаційного забезпечення процесів щодо впровадження механізму забезпечення стійкості територіальних громад, а саме, налагодження міжвідомчої координації та взаємодії на місцевому, регіональному та державному рівнях, удосконалення державно-приватного партнерства та якісної комунікації з громадськістю тощо.

В Україні наразі не існує єдиного тлумачення механізму забезпечення стійкості територіальних громад. Часто процеси, які охоплює такий механізм, порівнюють із спроможністю територіальної громади.

Враховуючи зазначене вище доцільно розробити документи, що регулюватимуть питання забезпечення стійкості територіальних

громад, наприклад, напрацювати Концепцію створення системи стійкості територіальних громад з урахуванням типів територій, розробити План заходів з реалізації Концепції, прийняти рішення щодо організації системи консультативно-координаційних органів з питань забезпечення стійкості з залученням фахівців загальнодержавного і регіонального рівнів. Також доцільно було б сформувати мережу аналітико-експертних та навчально-методичних центрів розвитку і забезпечення стійкості; розширити функції і завдання Ради розвитку громад та територій щодо забезпечення стійкості територіальних громад.

Також при впровадженні механізму забезпечення стійкості територіальних громад доречно:

- розробити критерії стійкості територіальних громад, врахувавши необхідність забезпечення організаційних, суспільних, безпекових можливостей, наявності достатніх резервів відповідних засобів і ресурсів, сталості у наданні публічних та інших важливих послуг населенню та стратегічних процесів за участю бізнесу, високого рівня готовності до реагування на виклики та загрози у надзвичайних ситуаціях та кризах;

- визначити пріоритетні завдання та сформувати алгоритм дій щодо забезпечення стійкості територіальних громад з урахуванням продуманих підходів до функціонування системи стійкості та впровадження механізму її забезпечення на рівні територіальних громад;

- співпрацювати з агенціями регіонального розвитку з метою напрацювання та реалізації спільних проектів у забезпеченні стійкості територіальних громад, враховуючи можливості співпраці з міжнародними організаціями, фондами тощо.

Партнерство і взаємодія є ключовими принципами у забезпеченні стійкості територіальних громад. Окрім того децентралізація також передбачає розподіл повноважень і відповідальності, тому доцільним є прийняття основних рішень щодо реагування на виклики і загрози,

подолання кризових ситуацій на найнижчому можливому рівні, а забезпечити їх координацію на вищому рівні. Тобто реалізацію механізму забезпечити за принципом «знизу – вгору».

У пункті 47 Стратегії національної безпеки України задекларовано, що Україна повинна сформувати і реалізувати національну систему стійкості, що в свою чергу передбачає координацію та взаємодію органів секторів безпеки та оборони, інших органів публічної влади, бізнесових структур, громадськості щодо запобігання та реагування на виклики та подолання наслідків надзвичайних ситуацій, криз, налагодження та функціонування надійних інформаційно-комунікаційних каналів зв'язку органів публічної влади із населенням тощо.

Тобто на місцевому рівні має бути створено необхідні організаційні механізми та налагоджено взаємодію усіх структур, що забезпечать ефективну його реалізацію, бо саме на рівні територіальної громади відбувається ефективне первинне реагування на виклики та загрози.

На нашу думку кореневі проблеми, що стримують розвиток стійкості територіальних громад, полягають у наступному:

- відсутності єдиного підходу до визначення механізму забезпечення стійкості територіальних громад, а також процесів та завдань, які він включає;

- недосконалості організаційного і правового забезпечення діяльності органів публічної влади щодо розподілу повноважень та механізмів зовнішньої (міжвідомчої) та внутрішньої (міжструктурної) взаємодії;

- відсутність або низький рівень безпекових можливостей територіальних громад, ефективних зворотних інформаційно-комунікаційних каналів з громадськістю, участь бізнесу у заходах з підвищення рівня безпеки тощо.

На місцевому рівні основні функції щодо запобігання та реагування на загрози та кризи покладено на структурні підрозділи органів

місцевого самоврядування, що займаються питаннями надзвичайних ситуацій, оборонної та мобілізаційної роботи, відділи / управління поліції, служб невідкладної та екстреної медичної допомоги, обласні та районні державні адміністрації, органи самоврядування населення територіальних громад. Збройні сили України, інші військові формування й правоохоронні органи спеціального призначення також можуть бути залученими у встановленому законом порядку до ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій.

Доцільно зазначити, що зазвичай питання соціально-економічного розвитку територіальних громад розглядаються окремо, не враховуючи безпекову складову. Тож рівень забезпечення стійкості територіальної громади є критично низьким у випадку загроз чи криз. Існує низка проблем щодо нормативно-правового забезпечення механізмів та інструментів реагування на загрози та кризи, які частково задекларовано у різних регуляторних нормативно-правових актах. Часто такі механізми та методичні підходи до їх впровадження є неузгодженими між собою.

Проблеми неефективної міжвідомчої взаємодії та координації діяльності на різних рівнях в Україні проявилися під час протидії поширенню COVID-19. У різних територіальних громад був різний ефект, проте небагато органів публічної влади виявили готовність протидіяти та/або залишатися стійкими у випадку надзвичайної ситуації.

Сьогодні на рівні територіальних громад відсутній єдиний комплексний механізм координації діяльності, що забезпечить повний цикл забезпечення стійкості. Територіальні громади неспроможні самостійно оцінити ризики, виявити вразливості (слабкі сторони), забезпечити готовність, ефективне планування та належне реагування, а також післякризове відновлення та розвиток. Наявні форми та інструменти міжвідомчої (зовнішньої) та міжструктурної (внутрішньої)

взаємодії в першу чергу спрямовані на реагування з боку уповноважених органів на можливі загрози та надзвичайні ситуації. Так, на обласному, районному та місцевому рівнях створені та діють комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій; комісії з питань надзвичайних ситуацій підприємств, установ та організацій; спеціальні комісії з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації; координаційні групи Антитерористичного центру при Службі безпеки України; територіальні групи реагування на надзвичайні події, що пов'язані з кіберпростором тощо.

На виконавчі органи місцевого самоврядування та територіальні штаби служб оперативного реагування покладено завдання щодо планування заходів з підготовки, профілактики, реагування на надзвичайні ситуації, кризи, відновлення. Однак, у цьому процесі існує слабка взаємодія з приватним сектором (бізнес-структурами, приватними підприємствами), громадянським суспільством, населенням в цілому. Через відсутність системного підходу до управління ризиками неможливо якісно провести комплексний аналіз актуальних і потенційних загроз і ризиків та виявити вразливості (слабкі сторони) на рівні територіальних громад. Також малоефективним буде процес стратегічного планування та визначення пріоритетів розвитку організаційних і безпекових можливостей, посилення стійкості територіальних громад [89].

Сьогодні територіальні громади (див. Додаток В) мають новий інструмент – програму комплексного відновлення території територіальної громади (її частин). Її мета допомогти громаді забезпечити швидке відновлення та адаптуватися до складності ситуації, особливо, в умовах дії правового режиму воєнного стану.

Проте, впровадження механізму забезпечення стійкості та подальшого відновлення і розвитку територіальних громад залишається-

ся актуальним. Вже сьогодні, коли народ України ще продовжує деокуповувати захоплені країною-агресором території та мужньо б'ється на полі бою, щоб нога окупантів не ставала на нові території України, територіальним громадам важливо розпочати підготовчі роботи, щоб ефективно реалізувати механізм забезпечення стійкості, а саме: значну кількість заходів запланувати з визначення концепції та меж, наприклад, визначити бачення, сформувати та навчити команду фахівців, які будуть залучені до реалізації, розробити комунікаційну стратегію, визначити участь усіх зацікавлених осіб тощо.

Також вкрай важливим є проведення глибинного аналізу та широкої діагностики наявних доступних ресурсів громади, огляд існуючої нормативно-правової бази, локальної правової бази, вивчення першочергових запитів населення (через особисту комунікацію, індивідуальні та групові співбесіди, фокус-групові інтерв'ю тощо). Такі дії дадуть можливість сформувати цілісне бачення реального стану речей, визначити інфраструктурні, соціально-економічні збитки та втрати (за потреби).

До реалізації механізму забезпечення стійкості та подальшого відновлення територіальних громад важливо підходити комплексно, на початковому етапі забезпечити координацію дій та управління усіма можливими процесами, визначити основну мету, врахувавши системний галузевий аналіз наявних ресурсів і врахувавши події, що відбулися на тій чи іншій території, а також визначити пріоритетні заходи. Аналіз досвіду окремих громад (Ірпінської, Бучанської, Макарівської територіальних громад Київської області), аналіз, облік якісних і кількісних даних, систематизація наявних можливих ресурсів, дає розуміння вектору розвитку, економить час, унеможливорює дублювання подібних або ідентичних даних/дій.

Керуючись таким підходом, процес розробки та реалізації механізму забезпечення стійкості для кожної окремої громади (з урахуванням особливостей розвитку) умовно можна розділити на три блоки.

Перший блок включатиме створення локальної робочої групи та розробку комунікаційної стратегії. Також у цьому блоці варто визначити участь усіх груп стейкхолдерів, особливо громадськості, організувати і запустити процес зі збору та аналізу вихідних даних.

На основі зібраної інформації про соціальну, критичну, приватну, економічну інфраструктуру необхідно визначити пріоритетні завдання, що сприятимуть дії механізму забезпечення стійкості та подальшого відновлення територіальної громади. Також на основі аналізу можна сформулювати конкретну досяжну мету, основні завдання забезпечення стійкості та сталого розвитку територіальної громади.

Як результат територіальна громада отримає не лише загальне і конкретне бачення свого розвитку, а й виявить та систематизує потенційні можливості у забезпеченні стійкості, спроектує можливі шляхи запобігання ризикам та адаптується до нових викликів. Навіть, в умовах глобальних чи локальних криз або загроз територіальні громади спроможні швидко адаптуватись до змін.

Другим блоком у реалізації механізму забезпечення стійкості територіальних громад є ефективне планування дій, що дає можливе розуміння варіантів розвитку подій, визначення стратегічних завдань та планування заходів щодо їх впровадження.

На цьому етапі є важливим максимальне залучення громадськості, проведення публічного обговорення та напрацювання цілісного бачення забезпечення стійкості й подальшого розвитку територіальної громади.

Окрім того, участь громадськості у впровадженні механізму забезпечення стійкості територіальних громад сприяє ефективному вивченню потреб населення, у тому числі потреби у долученості до

управління місцевими справами з метою відновлення чи розвитку територіальної громади з урахуванням думки мешканців щодо розвитку інфраструктури, територіального планування, розвитку бізнесу тощо. Також спільне напрацювання сценаріїв розвитку сприяє покращенню комунікації та встановленню зв'язку між органом публічної влади та громадським сектором.

Завжди доречно пам'ятати, що від якості процесів прийняття управлінських рішень щодо забезпечення стійкості залежить здатність впроваджувати ці рішення, шукати можливі ресурси та надійних партнерів, успішно розвиватися.

Семінари, навчання, воркшопи, стратегічні сесії та інші заходи участі громадськості дають можливість розширити горизонти співпраці, сприяють ефективній комунікації, відкритості та прозорості діяльності органу публічної влади на рівні територіальної громади.

Першим кроком до детального опису шляхів реалізації за планованих дій є етап реалізації. Він розпочинається з розгляду фінансово-економічних впливів досягнення результатів та закінчується реалізацією запланованих заходів (проектів).

Визначення пріоритетності впровадження цих проектів з відповідним обґрунтуванням буде перевагою. Основою впровадження є розроблений план дій з детальним описом потрібних ресурсів (людських, фінансових, інфраструктурних тощо).

На етапі впровадження важливою складовою є проведення конкурсів пропозиції – з врахуванням принципів відкритості та транспарентності, пошук та вибір найбільш фахової команди/групи для роботи над конкретним проектом. Такі конкурси не повинні створювати внутрішнє конкурентне середовище, а навпаки, мають сприяти співпраці між проектними командами, учасниками яких є представники громадськості, бізнесу, науки, міжнародних спільнот, органів публічної

влади тощо. Ці конкурси ідей/проектів можуть проводитися у хабах, лабораторіях, у адміністративних будівлях органів публічної влади та мають сприяти спільній творчості у процесі забезпечення стійкості та подальшого розвитку територіальної громади з мінімальними дискусіями та максимальною відповідальністю між різними групами стейкхолдерів.

У кожному блоці проекту забезпечення стійкості територіальної громади базовими є механізми управління. Якісний підхід та цілісне бачення фінансово-економічних, управлінських, консультаційно-координаційних механізмів плану виконання заходів і системи обліку та звітності, включаючи моніторинг та оцінку досягнення планових показників забезпечення стійкості, сприяє успішному розвитку територіальної громади.

Досвід досліджуваних нами територіальних громад свідчить, що багато місцевих і міжнародних організацій розпочали процес забезпечення стійкості, відновлюючи інфраструктурні об'єкти на деокупованих територіях. Проте міжнародні партнери звертають увагу на прозорість та відкритість реалізації механізму забезпечення стійкості, на згуртованість самої громади у подоланні наслідків надзвичайних ситуацій та кризи, на координацію дій на кожному етапі забезпечення стійкості.

Сьогодні модель «зверху – вниз» є малоефективною у забезпеченні стійкості територіальних громад. Тож не варто очікувати конкретних рішень від держави. В умовах децентралізації держава надала повноваження органам місцевого самоврядування, а вони, у свою чергу мають, керуючись принципом субсидіарності, самостійно визначати пріоритетні завдання, напрацьовувати проекти та приймати управлінські рішення.

Як приклад, доцільно навести Макарівську територіальну громаду Київської області, яка після деокупації у квітні 2022 року налагодила співпрацю з міжнародною архітектурно-планувальною та консалтинговою компанією Drees & Sommer – Integrated Urban Solutions, Спілкою архітекторів України і Архітектурною палатою НСАУ. У такій співпраці та партнерстві вжито заходи для відновлення життєдіяльності громади, забезпечення її стійкості та подальшого розвитку.

Після повномасштабного вторгнення РФ в Україну 24 лютого 2022 року Макарівська територіальна громада була центром активних бойових дій, частина громади знаходилася в окупації півтора місяці. Понад 200 мирних жителів загинули. 3332 об'єкти соціальної, житлової й критичної інфраструктури було зруйновано та пошкоджено унаслідок масованих обстрілів. Орган місцевого самоврядування спільно з громадськістю підготував пропозиції щодо пошуку фінансування програми відновлення та забезпечення стійкості. Відремонтувати вікна у закладах освіти, охорони здоров'я, соціальних об'єктах є незначними заходами з відновлення та забезпечення стійкості, враховуючи усі ті масштаби руйнувань і пошкоджень, що були завдані окупованим територіальним громадам столичного регіону. Наприклад, для багатьох громад Київської області викликом стало відновити опалення у житловому фонді та повернути мешканців назад, надавши їм робочі місця.

Якщо аналізувати підходи та методологію проєкції програми відновлення Макарівської територіальної громади, можна виокремити низку проблемних питань, що постали перед органом місцевого самоврядування після деокупації території громади. Проблемні питання можна умовно розділити на дві групи.

До першої групи віднесено питання, що потребують невідкладного вирішення (відновлення електро- та водопостачання, інших систем життєзабезпечення населення). Встановлення розбитих вікон у школі

теж є однією з проблем. Але найскладнішою є проблема вибору: чи всі зруйновані об'єкти мають бути відновлені? Чи населені пункти, у яких навіть земля вигоріла, не те що будинки, доцільно відновлювати, чи, зважаючи на процеси укрупнення територіальних громад, варто будувати у новому місці? Питання є складними, особливо, для мешканців віддалених населених пунктів воно стало актуальним ще до початку повномасштабного вторгнення, а зараз і поготів – потрібно приймати виважені і ефективні управлінські рішення з урахуванням майбутньої спроможності територіальної громади.

За статистичними даними, які були зібрані в період стабільного розвитку незалежної України, щорічно обезлюднювалося близько 19 сіл через урбанізацію та міграцію населення. Зрозуміло, що воєнні дії та окупація частини територій України в рази збільшило знелюднення населених пунктів. На жаль, процес знелюднення триває. За даними міжнародних соціологічних центрів близько 3-4 млн українців вже прийняли для себе рішення – залишитися на постійне місце проживання в інших країнах світу, оскільки втратили житло, роботу, засоби для існування і не бачать можливостей для забезпечення належного життя після повернення в Україну. Якби не було гірко усвідомлювати, але процеси міграції, пов'язані з пошуком безпечного місця для життя, за даними міжнародних дослідницьких інститутів будуть лише зростати.

Погоджуються з зарубіжними експертами-соціологами і наші провідні науковці. Так, директорка Інституту демографії та проблем якості життя НАН України Елла Лібанова, на форумі «Демографічне майбутнє України: стратегія стійкості і відновлення» сказала, що: «Навіть якщо ми зможемо повернути левову частину наших зовнішніх мігрантів, навіть якщо ми зможемо знизити і істотно знизити параметри смертності населення. Навіть якщо ми зможемо підвищити рівень народжуваності до середньоєвропейського ...то все одно депопуляція є

неминучою. Це означає, що ми, знаючи про скорочення чисельності населення, маємо дбати про покращення його якості, про підвищення рівня здоров'я, про підвищення тривалості життя населення, про підвищення рівня освіти, про підвищення рівня економічної і трудової активності, про здатність населення надати допомогу родині таким чином, щоб вона могла реалізувати всі свої наміри щодо відтворення».

Щодо питання демографії, свої дослідження також представив завідувач відділу демографії Інституту демографії та соціальних досліджень Дмитро Шушпанов, який зауважив, що: «Населення України скорочуватиметься і старішатиме, зокрема й через обвальне падіння народжуваності. Для порівняння: у 2021 році народилося 267 тис українців, а у 2023 – лише 187 тис, майже на 30% менше». Він також уточнює, що: «рівень народжуваності в Україні наразі становить лише 0,8-0,9 дітей на одну жінку. Для порівняння: у 2020 році цей показник становив 1,2 на одну жінку, тоді як рівень, що забезпечує відтворення населення, є 2,2.

Водночас маємо визнати, що для відновлення стійкості територіальних громад і формування спроможних громад обов'язково необхідно враховувати демографічні зміни, які вже спостерігаються, це:

- зменшення чисельності населення;
- обвальне падіння народжуваності;
- масштабна міграція;
- деформація вікової структури;
- пришвидшення старіння населення;
- статеві диспропорції;
- формування нової демографічної хвилі.

Питання демографічної ситуації в Україні може набути більшої актуальності після війни. На сьогодні це питання є відкритим через складні законодавчі механізми. Варто зазначити, що неможливо прий-

няти виважені та ефективні управлінські рішення без планування з відповідними обґрунтуваннями на глибинному аналізі кожної окремої ситуації.

До другої групи питань відносяться питання стратегічного характеру, де об'єкти повністю зруйновані та підлягають довгостроковій капітальній відбудові. У такому випадку варто проаналізувати та оцінити ситуацію, поетапно запланувати відновлення таких інфраструктурних об'єктів. При плануванні варто звернути увагу на світовий досвід та реалізовувати пілотні проекти, тестувати нові підходи до відбудови інфраструктури.

Наприклад, з 2019 року Drees & Sommer і EPEA Internationale Umweltforschung GmbH працюють разом над створенням принципів «від колиски до колиски» у циркулярній економіці у багатьох галузях та сферах. Основою для підвищення якості продуктів від молекулярного до модульного рівня є експертиза матеріалів EPEA.

Досліджуючи механізми забезпечення стійкості територіальних громад ми звернули увагу на громади, в яких ще до повномасштабного вторгнення застосовувалися принципи циркулярної економіки, тобто, економіки замкненого типу. Такі нові підходи до економічних процесів передбачають відновлення, повторне використання, раціональне споживання ресурсів та дозволяють створити додаткову цінність, за допомогою нових послуг та інтелектуальних рішень. Циркулярна економіка спрямована, насамперед, на збереження енергії, з якою точно є проблеми у громадах, що потребують відновлення, а також на економічно чисте виробництво та споживання. Також циркулярна економіка спрямована на мінімізацію негативного людського впливу на довкілля через виокремлення економічного зростання від споживання ресурсів шляхом впровадження сталих практик повторного використання матеріалів.

Тож, формуючи плани відновлення територіальних громад, плануючи механізми та розробляючи інструменти забезпечення спроможності територіальних громад доцільно звернути увагу на ознайомлення представників бізнесу та громадськості з основоположними ідеями циркулярної економіки, які ґрунтуються на відновленні ресурсів, вторинній переробці матеріалів та переході на використання відновлюваних джерел енергії. За своєю суттю циркулярна економіка є відновлюваною та регенеративною системою, яка прагне наслідувати цикли природи. Її мета – підтримувати цінність і корисність продуктів, компонентів і матеріалів на найвищому рівні якомога довше, тим самим мінімізуючи відходи та зменшуючи потребу в безперервному видобутку обмежених ресурсів. Ця зміна вимагає фундаментального перегляду дизайну продукту, управління ланцюгом постачання і моделей споживання, зокрема, поводження з відходами.

З екологічної точки зору цей підхід є привабливим та раціональним. Окрім того, ефективним він є і з економічної точки зору, оскільки вже зараз дає можливість створити усі умови для відновлення та забезпечення стійкості територіальних громад (див. Додаток Б).

Програма відновлення та забезпечення стійкості територіальної громади – це динамічний документ, він не є догмою, яку неможливо змінити (внести зміни). Лише в момент написання він може демонструвати і прогнозувати певні дії.

Період реалізації плану заходів може включати три етапи.

Перший етап розрахований на 2-3 роки – це відбудова об'єктів критичної інфраструктури та впровадження заходів оперативного реагування на надзвичайні ситуації та кризи.

Другий етап передбачає заходи з відновлення (відбудова і забезпечення стійкості) території. Його тривалість до 5-7 років.

Третій етап – 10 і більше років – спрямований на впровадження заходів для забезпечення стійкості та подальшого розвитку територіальної громади. Такий алгоритм цілеспрямованих дій дозволить адаптуватися до змін і оцінити прогрес у розвитку та результативність чи дефективність прийнятих управлінських рішень.

Тож, визначальною у процесі забезпечення стійкості та подальшого розвитку територіальних громад є реалізація плану дій.

5.2. Практичні рекомендації щодо забезпечення стійкості та підтримки післявоєнного відновлення територіальних громад

З метою забезпечення стійкості та підтримки післявоєнного відновлення територіальної громади враховуючи їх диференційовані потреби виокремимо наступні рекомендації:

1) Забезпечити коротко-, середньо- та довгострокову перспективи планів/програм відновлення та забезпечення стійкості територіальних громад.

2) Розробити та встановити алгоритм дій із забезпечення стійкості та подальшого розвитку територіальних громад.

3) Забезпечити реалізацію комплексного механізму забезпечення стійкості територіальних громад з урахуванням усіх його складових. Фінансування має відображати не тільки національні пріоритети, але й враховувати запити та потреби територіальних громад. У досягненні даної рекомендації вважаємо за необхідне:

- залучати органи місцевого самоврядування та їх представників (наприклад, Асоціацію міст України, Асоціацію об'єднаних територіальних громад) до розробки схем невідкладної підтримки відбудови, а

також до довгострокових стратегій для забезпечення стійкості територіальних громад;

- мотивувати органи місцевого самоврядування проводити облік, аналіз, оцінку та моніторинг територіальних потреб (див. Додаток Г), розробляти та реалізовувати проекти відбудови, спираючись на аналітичні дані розробляти конкретні проектні пропозиції із забезпечення стійкості та подальшого розвитку територіальних громад;

- створити колегіальний орган (Раду, Кородинаційний центр), що відповідатиме за координацію фінансування проектів відновлення, забезпечення стійкості та подальшого розвитку територіальних громад, до складу якого входитимуть представники органів місцевого самоврядування, громадськості, міжнародних партнерів. Метою діяльності такого органу є розробка та реалізація механізмів фінансування з урахуванням потреб та можливостей освоєння ресурсів територіальних громад.

4) Використовувати можливості наявних механізмів фінансового забезпечення регіонального розвитку, реалізації та координації для підтримки післявоєнної відбудови, забезпечення стійкості та подальшого відновлення територіальних громад, наприклад:

- спираючись на досвід і навички, які органи місцевого самоврядування здобули від початку процесу децентралізації у 2014 році щодо надання громадянам широкого спектру адміністративних послуг, а також управління інвестиціями;

- шляхом проведення систематичних зустрічей, дискусій та інших публічних заходів Конгресу регіональних і місцевих влад з метою обміну досвідом між різними рівнями влади, визначення потреб щодо відновлення, забезпечення стійкості та подальшого розвитку територіальних громад у законодавчій площині, розробки індивідуальних проектів та відстеження здобутків і перспектив розвитку територіальних громад;

- шляхом створення нових та якісного оновлення існуючих координаційних органів/Центрів з метою обміну інформацією між державними інституціями, міжнародними неурядовими організаціями /установами, координації діяльності та мобілізації різнопланових наявних ресурсів;

- шляхом оновлення Державної стратегії регіонального розвитку України (до 2027 р.), документів з планування регіонального розвитку, забезпечення стійкості та подальшого розвитку територіальних громад, врахувавши особливості та пріоритетність плану відновлення громад.

5) Внести зміни до загальної мети Державної регіональної політики України з акцентом на забезпеченні стійкості та підтримці післявоєнного відновлення територіальних громад.

6) Розвивати можливості менш спроможних територіальних громад для розробки та реалізації місцевих проєктів відбудови, забезпечення стійкості та подальшого розвитку, при цьому забезпечивши моніторинг їх результатів та спроможність освоєння фінансування на відновлення, забезпечення стійкості та подальшого розвитку, наприклад,

- шляхом популяризації освітніх ініціатив (навчання, семінари, воркшопи тощо) за принципом «рівний – рівному»;

- заохочення/стимулювання співробітництва та партнерства між органами місцевого самоврядування з метою обміну фахівцями, досвідом реалізації проєктів/ініціатив, надання послуг (наприклад, передавання окремих послуг на підряд).

7) Сприяти та заохочувати неурядові організації до розробки, реалізації та моніторингу проєктів /ініціатив з відбудови, забезпечення стійкості та подальшого розвитку територіальних громад в короткостроковій та довгостроковій перспективах.

8) Забезпечити активну участь громадськості у процесах прийняття управлінських рішень щодо питань відбудови, забезпечення стійкості та подальшого розвитку територіальних громад.

9) Впровадити механізми, що дозволять прозоро використовувати фінансові ресурси на відновлення, відбудову, забезпечення стійкості та подальший розвиток територіальних громад і посилення антикорупційної діяльності, наприклад:

- шляхом балансованого надання допомоги органам місцевого самоврядування (у разі потреби за проєктною заявкою) і допомоги, яку координують центральні органи виконавчої влади (у разі потреби за проєктною заявкою від органу місцевого самоврядування);

- шляхом підтримки органів місцевого самоврядування у питаннях щодо місцевих державних закупівель та прозорого та відкритого процесу прийняття рішень, наприклад, шляхом забезпечення навчання фахівців органу місцевого самоврядування або розробки коротких чітких інструкцій із закупівель.

10) Створення єдиної цифрової платформи, яка дасть можливість державним та недержавним органам відстежувати фінансові ресурси та проєкти, що спрямовані на відбудову, забезпечення стійкості та подальшого розвитку територіальних громад.

11) Залучати інвестиції для забезпечення стійкості та подальшого розвитку територіальних громад, постійно оновлювати та поширювати інформацію про результати заходів з відбудови забезпечення стійкості та подальшого розвитку територіальних громад.

12) Обмежити кількісні показники у звітності, оцінці та моніторингу щодо проєктів з відбудови, забезпечення стійкості та подальшого розвитку територіальних громад. У разі необхідності список показників та їх критеріїв у звітності можна поступово розширювати та удосконалювати.

5.3. Інструменти забезпечення соціально-психологічних аспектів формування стійкості територіальних громад

Життя, на відміну від наукових праць, тісно і міцно переплело економічні, екологічні, соціальні, морально-психологічні аспекти забезпечення стійкості територіальних громад. Кожен окремий елемент стійкості – це окрема відкрита система взаємозв'язків, яка тісно пов'язана з іншими системами, що у своїй сукупності і забезпечують стійкість територіальної громади.

При формуванні механізмів стійкості територіальної громади важливо, крім відбудови інфраструктури та розвитку місцевого бізнесу, бажано на принципах циркулярної економіки, ключову увагу звертати на жителів громади, на їхні потреби, оскільки воєнні дії на території України знищують або пошкоджують середовище проживання людей (інфраструктуру територіальних громад, ґрунти, флору і фауну), але, крім цього, кривава боротьба за незалежність України залишає глибокі рани на житті й здоров'ї багатьох людей, зокрема військових, які повертаються до цивільного життя після завершення військової кар'єри.

Реінтеграція цих осіб стає надзвичайно важливим завданням, яке вимагає комплексного державного підходу та системної підтримки. Можна виокремити три головні напрями, в яких військові потребують підтримки: психологічна реабілітація, професійна адаптація, а також соціальна взаємодія. Всю цю підтримку необхідно надавати якомога найближче до місця проживання особи, що потребує цієї підтримки, тобто, в територіальних громадах.

У рамках виконання Технічного завдання за бюджетною програмою «Підтримка пріоритетних напрямів наукових досліджень і науково-технічних розробок у закладах вищої освіти» нами проведені дослідження з метою формування комплексного механізму забезпе-

чення стійкості та відновлення територіальних громад для формування системи належного життєзабезпечення населення. Було проведено низку емпіричних досліджень шляхом анкетування та розгорнутого інтерв'ю з метою виокремлення актуальних питань на рівні територіальних громад для формування механізмів стійкості перед різноплановими викликами.

До прикладу, наведемо розгорнуте інтерв'ю, яке брала студентка третього курсу за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» Христина Мусіна в межах дослідження соціальної стійкості.

«Нещодавно я працювала, як волонтерка, з переможцем «Голос країни-13» 2023 року Михайлом Панчишиним – ветераном ЗСУ! Він воював і отримав контузію – як наслідок – часткову втрату слуху. Я спілкувалася з ним, щоб зібрати інформацію й відкрити збір на потреби, які вкрай необхідні його побратимам на передовій. А він щиро не розумів і постійно перепитував: «як в одній воюючій країні можуть бути такі різні підходи до життя: одні воюють і навіть гинуть, а інші ведуть безтурботне цивільне життя й нічим не переймаються»? З цього можна зробити перший висновок: необхідно допомогти і військовим, і цивільним усвідомити, що допоки одні звільняють територію України від окупантів, інші повинні дякувати і працювати так, щоб тримати економіку України, яка тримає фронт і людей, які не покинули Україну. Тобто, по перше, необхідна психологічна підтримка. Необхідно допомогти військовим зрозуміти, що кожен з них герой, що люди можуть жити нормальним цивільним життям тут, бо військові захищають нас там, надійно тримаючи фронт.

Людам потрібна підтримка людей в першу чергу, їх слова вдячності, щоб кожен військовий зрозумів задля чого він там та за що він бореться. Ну і, звичайно, кожному військовому потрібні консультації психолога, і я вважаю – це має бути примусово-добровільно. Адже

кожний 3 чоловік, не побачить в цьому ніякого сенсу, а кожна 5 людина буде вважати, що її вважають «ненормальним, адже він воював і багато бачив...», тому став неврівноваженим». Тож, висновок першого аспекту – потрібна психологічна допомога військовим від психологів (кваліфікованих!) примусова (якби це жорстко) не виглядало, а також потрібна підтримка людей (близькі, рідні, друзі, знайомі, сусіди), які також пройдуть консультації психологів, щоб чітко знати, як найкраще забезпечити реінтеграцію своєї рідної чи близької людини в цивільне життя.

Другий аспект – це професійна адаптація. Дуже тяжке питання, адже не кожний зможе повернутись до звичної роботи, після того як пройшов пекло війни. Як і після кожної війни ми постанемо перед завданням – допомогти людям, які стали інвалідами внаслідок воєнних дій.

Я вважаю, що саме таких людей потрібно забезпечити високооплачуваною роботою першочергово, щоб дати зрозуміти, що можна заробляти гроші, що людина без кінцівок може бути кориснішою, розумнішою, дієдатнішою, ніж будь-хто інший. Наприклад, компанія мого знайомого – SENS Agency – агенція номер 1 у супроводі особистих брендів, яка супроводжує знані компанії таких зірок, як Ектор Хіменес-Браво, Сільпо... Вони опублікували вакансію, де зазначали, що візьмуть на роботу військових без кінцівок, з інвалідністю. І я вважаю так має бути в усіх великих та перспективних компаніях.

Хочу зазначити, що вища освіта для військових, які пройшли передову повинна бути безкоштовною, адже, нажаль, наразі багато молодих людей, які вже навчалися, або лише планували вступати, зробили вибір – захистити Україну, а потім все інше! От саме для таких мають бути пільги. Теж саме стосується і перекваліфікації [40; 157].

Мета – показати кожному військовому, що завдяки їм – ми працюємо надалі, та забезпечити їх робочими місцями, які гарно оплачуються. Необхідно ефективно впроваджувати досвід демобілізова-

них та військовослужбовців на ринку праці. В даний час розробляються концепції активних програм зайнятості, які будуть реалізовані рішеннями Кабінету Міністрів України та через місцеві програми розвитку територій. Запровадження податкових пільг може стати суттєвим стимулом для роботодавців при прийнятті на роботу цієї групи громадян.

Третя складова процесу реінтеграції – соціальна взаємодія. Повернутись додому, після того, як тривалий час військовозобов'язаний був пліч-о-пліч з побратимами на фронті – це доволі такі травмуючі для психіки зміни. Але, ми маємо налагодити взаємодію з кожним нашим героєм. Щодо налагодження сімейних зв'язків, говорити не буду, тут все зрозуміло, що кожна сім'я чекає свого героя, і подарує стільки любові та уваги, скільки зможе, головне, знати, як підсвідомо не нанести психологічну травму людині, що повернулася з війни. Хочу більш детально поговорити про розробку кампаній з підвищення свідомості громадськості щодо потреб та можливостей військових у процесі реінтеграції. Обов'язково повинні формуватись проекти, де відбувається поступове залучення військових до соціального життя. Жити в соціумі – це потреба кожної людини, і держава має якісно координувати реабілітацією військових у цей час. Як варіант це можуть бути різноманітні походи у театр, прогулянки музеями, екскурсії в інші міста – організовані державою для підтримки тих, хто цього потребує.

Отже, реінтеграція військових – це складний та багатогранний процес, який вимагає спільних зусиль уряду, громадськості та непереборної волі самих військових. Надання підтримки на різних рівнях допомагає їм успішно повернутися до повноцінного життя та внести свій внесок у розвиток суспільства [162, с.104].

Перехід від військової служби до цивільного життя – це процес змін в умовах зайнятості та у фінансово-економічному, морально-психологічному становищі учасників системи переходу, трансформації

стосунків у сім'ї та ставленні до них суспільства під час реінтеграції до цивільного життя.

Формування системи переходу, яка сприятиме комфортній реінтеграції до цивільного життя учасників бойових дій, ветеранів та членів їхніх родин, сприятиме їх соціальній захищеності, матиме позитивний зворотний зв'язок, зокрема у вигляді підвищення суспільної значущості та поваги до військової служби, мотивації громадян до вступу на військову службу є надзвичайно суспільно затребуваною.

Метою формування системи переходу від військової служби до цивільного життя є запровадження механізму ефективного державного управління, спрямованого на встановлення системи правових і соціальних гарантій, що забезпечують реалізацію конституційних прав і свобод, задоволення матеріальних і духовних потреб учасників системи переходу [159, с. 100].

Суспільна та економічна реінтеграція є двостороннім процесом взаємодії, що передбачає можливість учасників системи переходу задовольнити свої власні матеріальні, духовні потреби та зробити внесок у відновлення та розвиток територіальної громади [158], до якої вони реінтегруються, а також заінтересованість територіальної громади у використанні їх потенціалу і включає два взаємопов'язаних компоненти реалізації:

1) розроблення органами місцевого самоврядування відповідних програм реінтеграції учасників системи переходу з урахуванням принципу гендерної рівності й принципу забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків;

2) активну позицію учасників системи переходу щодо участі у заходах, необхідних для їх ефективної суспільної реінтеграції.

Перехід здійснюється за напрямками, що впливають на якість життя та успішність суспільної та економічної реінтеграції учасників системи

переходу, зокрема захист здоров'я, в тому числі психічного, забезпечення житлом та освітою, надання можливості творчого самовираження, самореалізації, самоідентифікації та зайнятості [8], створення умов для економічної незалежності та залученості до життя територіальної громади.

До 2014 року згідно Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» [82] певним категоріям учасників системи переходу було надано широкий перелік пільг, правових і соціальних гарантій та компенсацій, однією із основних складових яких є право на соціальну та професійну адаптацію до умов життя в цивільному середовищі за рахунок коштів державного бюджету.

Наразі вже розпочався 2024 рік. Вже 9 років триває російсько-українська війна. Значно змінилися підходи до реінтеграції осіб від військової служби до цивільного життя. Сьогодні цей перехід включає психологічну та правову допомогу, соціальну та професійну адаптацію. Разом з тим зазначені інструменти допомоги та адаптації потребують осучаснення і приведення у відповідність до сучасних потреб [94].

На теперішній час в державі відсутня єдина комплексна система переходу від військової служби до цивільного життя.

Одним з нових проєктів щодо підтримки реінтеграції ветеранів війни є реалізація проєкту міжнародної технічної допомоги «Підвищення стійкості українців шляхом зміцнення потенціалу психосоціальної підтримки для ветеранів», що розрахований на 2023-2024 роки. Зокрема, протягом перших шести місяців впровадження проєкту Міжнародна організація з міграції (МОМ) підтримала Мінветеранів у процесі створення та розбудови перших в Україні Центрів ветеранського розвитку [107].

Створення Центрів ветеранського розвитку у всіх регіонах України – один із пілотних проєктів. На базі вже відкритих таких закладів

проходять навчання ветерани війни та їхні рідні. Подальший перезапуск складових професійної адаптації сприятиме працевлаштуванню й підвищенню рівня конкурентоспроможності цих осіб на ринку праці. Крім того, у Центрах ветеранського розвитку чотирьох пілотних регіонів активно йде підготовка майбутніх помічників ветеранів. Наразі понад 420 осіб виявили бажання долучитися до цього «пілоту» [8]. По завершенні навчання та підготовки їх працевлаштують у Сервісному центрі помічника ветеранів у кожній територіальній громаді, що бере участь у проєкті.

Також серед пріоритетних проєктів міністерства – забезпечення надання якісних послуг із медичної і психологічної реабілітації ветеранів, членів їхніх родин та цивільних осіб, які постраждали внаслідок російської збройної агресії проти України.

Спираючись на дослідження актуальної для суспільства проблеми – реінтеграції ветеранів, на нашу думку необхідно вивчити зарубіжний досвід країн, які постійно залучені до збройних конфліктів, а також заручитися підтримкою інших держав, для розвитку грантових програм щодо реінтеграції військових. На системній основі удосконалювати роботу інституцій, які займаються формуванням та реалізацією ветеранської політики. На рівні територіальних громад розробити програми забезпечення ветеранів та учасників бойових дій робочими місцями, а також забезпечити доступ цієї соціальної групи до безкоштовних курсів, які нададуть змогу знайти роботу [28]. Потрібно розробити чітку стратегію з реінтеграції військових якнайшвидше, щоб тримаючи фронт там наші герої знали, що тут чекає їх світле майбутнє - необхідно надати комплексну допомогу кожному та багатосторонню підтримку, приділити увагу соціальному «поверненню» наших військових у мирний соціум.

Беручи участь у воєнних конфліктах, військовослужбовці стикаються зі значним ступенем психологічного впливу, який відбивається на їхніх переконаннях, способі діяльності, манері поведінки та спілкуванні. Вчені, що вивчали вплив війни на самопочуття військовослужбовців, вказують на незворотні наслідки для фізичного, психічного та ментального стану осіб, які брали участь у війні.

Українські дослідники визначають такі основні чинники вразливості ветеранської спільноти як: незворотні втрати здоров'я, фізична та психологічна травматизація, обмеження у соціальній інтеграції та втрата соціальних навичок, психічні розлади або нав'язливі стани, схильність до самогубства, різні форми залежності, насильницька поведінка тощо. На сьогоднішній день в українському науковому дискурсі не існує єдиної думки щодо методів реабілітаційних заходів для учасників бойових дій.

Проблема реінтеграції осіб, які повертаються з військової служби у цивільне життя стає дедалі актуальнішою, оскільки війна триває і залишає за собою значні соціальні та психологічні сліди на людях та їхніх долях. Воєнні конфлікти не тільки призводять до фізичних травм і втрати життів, але й залишають значні психологічні, моральні, демографічні, економічні наслідки. Ветерани та учасники війни часто стикаються з посттравматичним стресовим розладом (ПТСР) та іншими психічними проблемами, що ускладнюють їхню адаптацію до цивільного життя [105].

Перш за все, важливо розуміти, що реінтеграція – це процес повернення осіб, які пережили військові події, до звичайного життя в суспільстві. Цей процес включає в себе не лише їхнє фізичне відновлення, а й психологічну адаптацію, навчання новим навичкам і зміни у способі життя. Окрім цього, особливу увагу потрібно приділити

сім'ям учасників бойових дій, оскільки вони також переживають значні труднощі та величезні стреси, намагаючись підтримати своїх близьких.

Заходи із забезпечення реінтеграції включають у себе:

1. Психологічну підтримку: забезпечення психологічної допомоги та консультацій для учасників бойових дій та їх сімей. Важливо розуміти, що війна може залишити психологічні наслідки, і їхнє лікування є ключовим елементом реінтеграції.

2. Медичну допомогу: забезпечення доступу до медичної допомоги та реабілітації для фізичного відновлення та лікування травм, які були отримані під час бойових дій.

3. Трудову реінтеграцію: створення програм і можливостей для працевлаштування військовослужбовців. Це може включати в себе навчання новим навичкам, робочі місця, або допомогу у відкритті ветеранського бізнесу.

4. Соціальну реінтеграцію: підтримка ветеранів та учасників бойових дій у відновленні ними соціальних зв'язків та повернення до активного громадського життя. Це може включати в себе роботу з громадськими організаціями, місцевими органами влади. Військові навички і досвід не завжди перекладаються на цивільне життя без зусиль та підтримки.

5. Освіта та навчання: забезпечення доступу до освіти та навчальних можливостей для військовослужбовців та членів їхніх сімей.

6. Реінтеграція на рівні територіальних громад: територіальні громади відіграють ключову роль у створенні сприятливого середовища для реінтеграції. Сприяючи їх участі в громадському житті, надаючи можливості для соціальної взаємодії та підтримки, територіальні громади можуть допомогти ветеранам відчувати себе активними членами громадянського суспільства [158; 159].

Важливо пам'ятати, що, безпосередньо, реінтеграція вимагає комплексного підходу, спільних зусиль уряду, бізнесу, органів влади та громадських організацій. Спільними зусиллями необхідно відновити територіальну цілісність України та забезпечити гідне життя і повагу кожному, хто захищав і захищає країну від окупантів.

Отже, актуальність проблеми реінтеграції ветеранів обумовлена рядом чинників:

1. Незадоволеність новим соціальним та службово-професійним статусом: Ветерани починають новий етап свого життя після війни, і нерідко стикаються з викликами, пов'язаними з адаптацією до цивільного життя та позбавленням попередніх пільг та соціальних гарантій.

2. Гострою необхідністю соціально-психологічного захисту та психологічної реабілітації: Учасники війни часто переживають психологічні травми та посттравматичний стресовий розлад, і їм потрібна підтримка та професійна допомога для подолання цих проблем.

3. Недостатньою розробленістю теоретичних та практичних проблем психологічної реабілітації ветеранів та відсутністю необхідного комплексу соціальних, економічних, організаційних та юридичних заходів психологічної реабілітації: Брак системи психологічної реабілітації та відсутність комплексного підходу у сфері підтримки ветеранів ускладнюють їх повернення до повноцінного життя.

4. Неприятливим соціально-психологічним кліматом, що оточує ветеранів, включаючи взаємини у найближчому колі спілкування, а потім і в трудовому колективі: Нерозуміння та стигматизація можуть ускладнити процес адаптації ветеранів до цивільного життя та спільноти.

5. Недостатня кількість науково обґрунтованих та апробованих рекомендацій щодо реабілітації ветеранів у посттравматичних стресових станах: Недостатня кількість досліджень та практичних рекомендацій у галузі реабілітації ветеранів з посттравматичним стресовим

розладом ускладнює розробку ефективних програм та підходів для їх підтримки та відновлення [159].

Ураховуючи ці фактори, розробка та впровадження комплексних програм психологічної реабілітації та соціальної підтримки ветеранів є критично важливим завданням для суспільства та влади [116]. Тільки шляхом спільних зусиль ми можемо забезпечити успішну реінтеграцію ветеранів у цивільне життя та сприяти їхньому психологічному відновленню.

Саме тому нами було сформовано наступні рекомендації щодо організації процесу реінтеграції українських ветеранів війни, з урахуванням практики українських фахівців, що залучені до процесу реінтеграції, а також з урахуванням досвіду США:

- впровадження пріоритетності психологічної терапії з ветеранами в процесі реінтеграції та навчання фахівців з психічного здоров'я особливостям роботи з ветеранами;
- сприяння співпраці між державою та недержавними неприбутковими організаціями та всередині громадського сектору з метою забезпечення цілісної та ефективної системи з реінтеграції ветеранів;
- сприяння співпраці між громадським сектором/державою та бізнесом з метою навчання та інформування команд підприємств щодо особливостей взаємодії з ветеранами та переваг працевлаштування ветеранів;
- впровадження роботи з суспільством щодо позитивного сприйняття ветеранів та проактивної соціальної ролі населення щодо військових дій та ветеранів через навчальні програми та соціальні кампанії;
- створення умов для активного залучення досвіду ветеранів до суспільно-корисних активностей, таких як: заходи національно-патріотичного виховання молоді, підвищення кваліфікації військових і

навчання та інформування цивільного населення щодо особливостей в контексті війни, зокрема мінної небезпеки та безпечної поведінки на деокупованих територіях чи територіях, наближених до бойових дій;

- реорганізація системи пільг та/або доповнення їх цільовою матеріальною підтримкою ветеранів відповідно до їхніх індивідуальних потреб, чи то тимчасова неспроможність оплачувати житло, чи щоденні потреби в засобах медико-гігієнічних процедур через поранення, отримане внаслідок військової служби;

- інформування ветеранів щодо наявної системи соціального захисту, зокрема пільги для сім'ї ветерана;

- спрощення бюрократичних вимог до ветеранів після повернення із територій, де ведуться бойові дії, внаслідок поранення;

- інформування ветеранів щодо особливостей набуття юридичного статусу інвалідності та характеристик кожної групи та підгрупи в контексті її юридичних обмежень та можливостей підтримки від держави;

- забезпечення інклюзивним обладнанням приміщень, як мінімум де розташовані місця обов'язкового відвідування ветеранами, зокрема приміщення для проходження медико-соціальної експертизи [115].

Отже, територіальні громади відіграють важливу роль у реінтеграції ветеранів і учасників бойових дій, а також членів їх сімей. Співпраця місцевих органів влади, громадських організацій і бізнесу є ключовою основою для успішної реінтеграції. Такі заходи, як створення програм психологічної підтримки, надання освітніх можливостей, забезпечення пріоритетного працевлаштування та житла для ветеранів, грають важливу роль у створенні сприятливого середовища для реінтеграції.

5.4. Розвиток соціального капіталу як основи формування стійкості та відновлення територіальних громад в Україні

Формування стійкості територіальної громади складний процес, що передбачає глибинний аналіз чинників формування стійкості та наявних ресурсів, за допомогою яких можна реалізовувати механізми забезпечення стійкості. Крім цього, доцільно проаналізувати досвід країн, які вже пройшли повоєнну відбудову і успішно повернулися до мирного життя.

Одним із ключових чинників забезпечення стійкості територіальних громад визначено соціальний капітал – це такі інститути, відносини та норми, що формують кількісно та якісно соціальну взаємодію. Соціальний капітал виокремлюється та існує поряд з фінансовим, виробничим та людським капіталом. Зростання соціальної взаємодії у суспільстві є проявом нагромадження соціального капіталу. Воно зумовлюється взаємодією людського капіталу та інституційного середовища. Економічне значення соціального капіталу полягає у тому, що він сприяє зменшенню витрат на координацію спільної діяльності, замінюючи правила і формальні процедури відносинами довіри, тобто такими неформальними нормами, які базуються на культурних традиціях та рівні освіти.

Для того, щоб існував соціальний капітал, необхідно встановити певні соціальні норми, дотримання яких зменшує необхідність бюрократії. Якщо уникати взаємодії з органами публічної влади як з посередниками, і спиратися на соціальний капітал, який представляє собою зв'язки, що виникають у рамках групи та соціальних мереж (кола контактів) особи, то збільшиться прибуток. Чим міцніші та тісніші зв'язки у групах, що прагнуть ґенерувати прибуток, тим міцніший

соціальний капітал. Завдяки цим зв'язкам і мережам у громадянському суспільстві люди отримують блага.

Чим сильнішим є почуття зобов'язання всередині групи, тим вона згуртованіша і вища якість соціального капіталу. Люди не хочуть полишати групу, тому що вони «заборгували» комусь або хтось «заборгував» їм. Наявність загальних норм і правил у межах групи дозволяє цим групам існувати і діяти. Саме норми створюють соціальний капітал і забезпечують, щоб члени групи довіряли один одному та виконували свої зобов'язання.

Окремі країни Європи багато років працюють системно над вирішення питання збереження та розвитку соціального капіталу на рівні територіальних громад та регіонів.

Показовим для України є приклад Німеччини, яка переживала відповідні кризи післявоєнного періоду та періоду об'єднання. Так, враховуючи зростання просторової мобільності, що суттєво впливає на дестабілізацію соціального капіталу муніципалітетів, Федеральні політичні дебати в Німеччині зосередились на залученні громадян та їх активності. В період 1996-1999 рр. було створено комісію для вивчення громадянської активності, яка згодом внесла значний вклад у федеральну політику залучення. Остаточний звіт комісії, опублікований у 2002 році, не лише надав емпіричне уявлення про стан громадянської активності, а й окреслив концепцію комплексної та нормативної реформи, в якій громадянське суспільство почало виступати як дійова особа (суб'єкт управління) у вирішенні суспільних викликів [45, с. 26]. Наступною віхою стало створення Федеральної мережі громадської активності (Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement), яка об'єднала представників громадянського суспільства, держави та бізнесу з метою стійкого сприяння громадянському суспільству та громадській активності в усіх сферах суспільства та політики. У 2009 році було

скликано «Національний форум залучення» та підготовлено «Стратегію залучення федерального уряду». Окрім ВВЕ значну роль на національному рівні в Німеччині також відіграє підкомітет Громадянської активності Бундестагу [45, с. 27].

Одне з ключових значень для забезпечення комплексного спектру послуг в розвитку згуртованості на рівні територіальних громад має штатний персонал, який її забезпечує. В окремих муніципалітетах Німеччини створені офіси підтримки громадянської активності, або запроваджені окремі посади відповідальних працівників. Основна мета таких офісів полягає у забезпеченні структурованої інтеграції волонтерів, громадських організацій та груп для ефективної взаємодії.

До важливих характеристик цих офісів належать:

- забезпечення стратегічної взаємодії з керівництвом муніципалітету;
- створення інституційного імпульсу для сприяння громадській участі;
- виконання ролі мозкового центру для розвитку згуртування та місцевої демократії;
- підтримка та сприяння громадській активності в муніципалітеті.

Німеччина запровадила ряд інноваційних рішень щодо публічного управління розвитком соціального капіталу територіальних громад. Наприкінці 2015 року Федеральне міністерство у справах сім'ї, людей похилого віку, жінок та молоді запустило програму «Люди зміцнюють людей», яка підтримує спонсорство між біженцями та людьми, які проживають в країні протягом тривалого часу. Вона сприяє соціальній інтеграції та підтримці різних цільових груп, включаючи біженців, людей з міграційним походженням та молодь у соціально несприятливих умовах. Програма залучає різноманітні спонсорські організації,

включаючи асоціації соціального забезпечення, волонтерські установи та фонди, що дозволяє охопити широкий спектр потреб та впливати на різні цільові групи. Успішна реалізація програми призвела до її розширення у 2018 році, щоб охопити цільову групу людей з неблагополучними життєвими умовами.

Цей досвід є актуальним для України, яка вже зараз стикнулася з наслідками воєнних дій та їх впливом людей, на роз'єднання сімей, на зростання кількості розлучень та малозабезпечених сімей.

Наразі питання сімейного благополуччя та дбайливого ставлення до дітей мають вирішальне значення. Сім'я є основною одиницею суспільства, і її стан та функціонування мають вплив на розвиток кожної територіальної громади. На жаль, в Україні існують проблеми, пов'язані з неповними та неблагополучними сім'ями, а також невиконанням своїх обов'язків органами опіки та органами влади, які безпосередньо відповідають за забезпечення дбайливого ставлення до виховання дітей [35, с. 33].

Неповні сім'ї – це сімейні одиниці, у яких один або обидва батьки відсутні у сім'ї або не беруть активної участі у вихованні дітей. Такі сім'ї можуть мати різні причини своєї неповноти, такі як розлучення, смерть одного з батьків (зокрема, загибель під час виконання бойового завдання), відсутність батька або матері через робочі міграції, або інші обставини. Кількість неповних сімей в Україні, у зв'язку з україно-російською війною різко зросла.

Характеристики неповних сімей в Україні можуть включати такі основні аспекти:

1. Розлучені сім'ї: Розлучені батьки живуть окремо, і один із них може мати обмежений часовий доступ до дітей. Це може впливати на виховання та психологічний стан дітей.

2. Вдови та вдовці: У випадку смерті одного із батьків діти залишаються з вдівцем або вдовою. Це може створювати фінансові та психологічні труднощі для одного з батьків.

3. Матері з однією дитиною: У багатьох випадках, жінки в Україні можуть виховувати дітей самостійно, без партнера або чоловіка в сім'ї.

4. Батьки-одиначі: Іноді батько може залишитися сам на вихованні дітей, якщо мати залишає сім'ю або не бере активної участі у вихованні.

5. Родини з дітьми від попередніх відносин: Ця категорія включає в себе сім'ї, в яких один або обидва батьки мають дітей від попередніх відносин.

Неповні сім'ї можуть стикатися з різними викликами, такими як фінансові труднощі, навантаження на одного батька, психологічні аспекти виховання дітей без участі одного з батьків та інші складнощі. Держава та громадські організації, органи місцевого самоврядування на рівні територіальної громади, у якій безпосередньо і проживає дана родина можуть надавати підтримку і послуги для неповних сімей з метою полегшення їхнього становища та покращення умов для виховання дітей.

Причин формування неповних сімей в Україні є безліч, але основними є такі фактори:

1. *Розлучення та розірвання шлюбу*: Однією з основних причин формування неповних сімей є розлучення або розрив шлюбу. Конфлікти, несумісність характерів, фінансові труднощі, міграція частини родини за кордон чи в інші регіони України у зв'язку з військовими діями в країні та інші фактори можуть призвести до розпаду родини і виникнення неповних сімей.

2. *Смерть одного з батьків:* Втрата одного з батьків внаслідок хвороби, нещасного випадку, загибелі на полі бою чи під час обстрілів цивільних об'єктів або інших обставин може призвести до формування неповних сімей. Вдови та вдовці залишаються виховувати дітей самостійно.

3. *Міграція та працевлаштування:* Іноді один з батьків може виїхати за кордон на роботу, залишаючи родину дома. Наразі близько 7 млн українців виїхали, тікаючи від війни в Україні за кордон. Це, звичайно призвело до стрімкого зростання неповних сімей через фізичну відсутність одного з батьків на тривалий період.

4. *Вагітність у молодому віці та незаконні шлюби:* Молодь, яка вступає в шлюб або стає батьками на ранніх стадіях життя, може стикатися з великими викликами у вихованні дітей. Це може призвести до розпаду сім'ї і формування неповних сімей.

5. *Соціально-економічні фактори:* Фінансові труднощі, безробіття, низькі доходи та відсутність житлових умов можуть створювати напруження в сім'ї і сприяти розпаду сімей, особливо, якщо батьки не можуть забезпечити нормальні умови для дітей.

6. *Соціокультурні зміни:* Зміни у соціокультурному середовищі, зокрема зростання ролі індивідуалізму, можуть призвести до меншої стійкості сімейних структур і сприяти формуванню неповних сімей.

7. *Соціальні проблеми:* Наприклад, абюз, насильство в сім'ї, алкоголізм чи наркоманія одного з батьків можуть призвести до розпаду сім'ї і створення неповної сім'ї.

Формування неповних сімей є складним процесом, і воно може впливати на психологічний та емоційний стан дітей та батьків. Важливо надавати підтримку таким сім'ям та створювати умови для покращення їхнього становища, оскільки це безпосередньо впливає на формування спроможності територіальних громад, на які покладено відповідальність

за забезпечення сталого розвитку відповідної території, створення умов, що забезпечують високу якість життя населення [159, с. 98].

Вплив неповних та неблагополучних сімей на дітей та суспільство в Україні може бути значущим і має здебільшого негативні аспекти. Ось деякі з них:

Вплив на дітей:

1. *Психологічний стан:* Діти, які виростають у неповних сім'ях, можуть відчувати емоційний стрес і психологічні труднощі через відсутність одного з батьків або розпад сім'ї. Це може призвести до розвитку депресії, тривожності, низької самооцінки та інших психологічних проблем.

2. *Соціальна адаптація:* Діти з неповних сімей можуть мати складнощі в соціальній адаптації через відсутність одного з батьків як прикладу або підтримки.

3. *Академічна успішність:* Наукові дослідження показують, що діти з неповних сімей можуть мати меншу академічну успішність, оскільки вони можуть бути менше заохочені до навчання або мати менше часу на домашні завдання через відсутність одного з батьків.

4. *Поведінкові проблеми:* Деякі діти з неповних сімей можуть демонструвати агресивну поведінку або вступати в ризиковані ситуації через відсутність сімейної підтримки та структури.

Вплив на суспільство:

1. *Економічні та соціальні витрати:* Неповні сім'ї можуть потребувати більше соціальної підтримки та допомоги від держави, що може створювати додаткові економічні навантаження на суспільство.

2. *Демографічні зміни:* Зростання кількості неповних сімей може впливати на демографічну ситуацію в країні, так як це може вплинути на кількість народжень та структуру сім'ї в цілому.

3. *Соціальні проблеми:* Неповні сім'ї можуть бути вразливішими перед різними соціальними проблемами, такими як бідність, безробіття, наркоманія, насильство в сім'ї та інші.

4. *Потреба у соціальній підтримці:* Суспільство повинно забезпечувати додаткову соціальну і психологічну підтримку для неповних сімей [158], щоб допомогти дітям і батькам впоратися з труднощами, пов'язаними з формуванням таких сімей.

Важливо підкреслити, що вплив неповних та неблагополучних сімей на дітей та суспільство є індивідуальним і залежить від багатьох чинників, таких як підтримка, яку отримують діти від інших дорослих, якість виховання, економічний статус та багато інших. Територіальні громади, у яких проживають такі соціальні категорії мають працювати над створенням умов для підтримки неповних і неблагополучних сімей та покращенням якості життя в таких родинх через формування розвитку соціального капіталу в громаді.

Висновки до розділу 5

У п'ятому розділі монографії розглянуто практичні аспекти реалізації механізму забезпечення стійкості територіальних громад, зокрема через розробку документів, що регулюватимуть питання забезпечення стійкості територіальних громад. До таких документів віднесено: Концепцію створення системи стійкості територіальних громад з урахуванням типів територій, План заходів з реалізації Концепції, рішення щодо організації системи консультативно-координаційних органів з питань забезпечення стійкості із залученням фахівців загальнодержавного і регіонального рівнів.

На підставі проведеного дослідження вважаємо доцільним сформувати мережу аналітико-експертних та навчально-методичних центрів

розвитку і забезпечення стійкості; розширити функції і завдання Ради розвитку громад та територій щодо забезпечення стійкості територіальних громад.

Здійснено класифікацію основних проблемних питань, що стримують розвиток стійкості територіальних громад, зокрема – це відсутність єдиного підходу до визначення механізму забезпечення стійкості територіальних громад, а також процесів та завдань, які він включає; недосконалості організаційного і правового забезпечення діяльності органів публічної влади щодо розподілу повноважень та механізмів зовнішньої (міжвідомчої) та внутрішньої (міжструктурної) взаємодії; відсутність або низький рівень безпекових можливостей територіальних громад, ефективних зворотних інформаційно-комунікаційних каналів з громадськістю, участь бізнесу у заходах з підвищення рівня безпеки тощо та запропоновано алгоритм розробки та реалізації механізму забезпечення стійкості для кожної окремої громади (з урахуванням особливостей розвитку).

Запропоновано алгоритм розробки та реалізації механізму забезпечення стійкості, що передбачає покрокове виконання трьох етапів, серед яких: перший етап спрямований на розробку комунікаційної стратегії через залученість до її розробки стейкхолдерів; другий етап направлений на планування заходів з реалізації механізму забезпечення стійкості територіальних громад з максимальним залученням громадськості до публічного обговорення, напрацювання пріоритетності заходів, що рекомендуються до впровадження та формування цілісного бачення забезпечення стійкості; третій етап спрямований на впровадження прийнятих рішень і реалізується шляхом комплексного і системного аналізу впливів і результатів впроваджуваних заходів. Основою впровадження є розроблений план дій з детальним описом потрібних ресурсів (людських, фінансових, інфраструктурних тощо).

З'ясовано, що на етапі впровадження важливою складовою є проведення конкурсів пропозиції – з урахуванням принципів відкритості та транспарентності, пошук та вибір найбільш фахової команди/групи для роботи над конкретним проєктом. Важливо контролювати, щоб такі конкурси не створювали внутрішнє конкурентне середовище, а сприяли співпраці між проектними командами, учасниками яких є представники громадськості, бізнесу, науки, міжнародних спільнот, органів публічної влади тощо.

Доведено, що у кожному блоці проєкту забезпечення стійкості територіальної громади базовими є механізми управління. Якісний підхід та цілісне бачення фінансово-економічних, управлінських, консультаційно-координаційних механізмів плану виконання заходів і системи обліку та звітності, включаючи моніторинг та оцінку досягнення планових показників забезпечення стійкості, сприятиме успішному формуванню стійкості територіальної громади.

Проаналізовано, узагальнено чинники, що впливають на формування стійкості територіальних громад, та рекомендовано при плануванні відновлення територіальної громади враховувати демографічні прогнози, оскільки вже зараз чітко проявляються демографічні зміни, серед яких: зменшення чисельності населення; обвальне падіння народжуваності; масштабна міграція; деформація вікової структури; пришвидшення старіння населення; статеві диспропорції; формування нової демографічної хвилі.

Встановлено, що одним із ключових чинників забезпечення стійкості територіальних громад визначено соціальний капітал – це такі інститути, відносини та норми, що формують кількісно та якісно соціальну взаємодію. Соціальний капітал виокремлюється та існує поряд з фінансовим, виробничим та людським капіталом. Зростання соціальної взаємодії у суспільстві є проявом нагромадження соціального капіталу.

Сформовано комплексний механізм забезпечення стійкості територіальної громади, зокрема в частині формування соціальної стабільності через інструменти реінтеграції ветеранів та членів їхніх родин у цивільне життя територіальних громад. Сформовано практико-орієнтовані рекомендації, що передбачають вивчення зарубіжного досвіду країн, які постійно залучені до збройних конфліктів, а також, рекомендовано заручитися підтримкою інших держав, для розвитку грантових програм щодо реінтеграції ветеранів у цивільне життя територіальних громад. На рівні територіальних громад необхідно розробити програми забезпечення учасників бойових дій та ветеранів робочими місцями, забезпечити доступ цієї соціальної групи до курсів, які дадуть змогу знайти роботу тощо.

ВИСНОВКИ

У монографії вирішено актуальне наукове завдання та отримано нові результати, які сукупно дають можливість розв'язати важливу наукову проблему, що полягає в теоретичному та науково-практичному обґрунтуванні сутності, особливостей та пріоритетних напрямів реалізації механізмів забезпечення стійкості територіальних громад в Україні й розробці практичних рекомендацій органам державної виконавчої влади, органам місцевого самоврядування, громадськості щодо їх застосування.

Отримані в процесі дослідження результати дозволяють сформулювати відповідні висновки та рекомендації.

1. З'ясовано, що територіальна громада – це єдине природне і соціальне об'єднання, що існує у просторових межах держави для реалізації повсякденних потреб жителів з урахуванням їхніх інтересів. На територіальні громади (село, селище, місто) покладається низка важливих для місцевого розвитку завдань – від народження людини до її смерті забезпечити належне життя та надання публічних послуг кожному мешканцю громади. Щоб було комфортно жити необхідно мати належний рівень надання освітніх послуг, послуг з охорони здоров'я, соціального забезпечення, мати доступ до культурно-спортивних закладів тощо. Крім цього, саме на рівні територіальних громад відбувається залучення інвестицій, працевлаштування, ведення бізнесу, тобто, всі процеси життєдіяльності відбуваються саме на рівні територіальних громад. Ось чому питання забезпечення національної системи стійкості безпосередньо пов'язано з забезпеченням стійкості територіальних громад, бо громада – це основа держави, основа життєзабезпечення людей і основа економіки, оскільки всі ресурси

(матеріальні, фінансові, людські, природні тощо) є лише в територіальних громадах.

2. Визначено сутність міждисциплінарного концепту стійкості, його характерні риси та прояви. Досліджено, що в зарубіжних країнах поняття «стійкість» вивчається вже понад пів століття у соціології, психології, соціальній психології, менеджменті, економіці, охороні здоров'я, екології, політології тощо та виявлено, що країни, які пережили катастрофи, на рівні стратегічних документів держави і громад реалізують досвід, досліджену власну стійкість. У цих стратегічних документах стійкість визначено фактором, який допомагає країні вистояти перед загрозами знищення, поряд із економічною спроможністю, політичною стабільністю та військовою силою. Узагальнення наукових доробок дало змогу дійти висновку, що серед наявного різноманіття визначень терміну «стійкість» складно обрати одне ідеальне. Кожне з них має специфічне значення, це дозволило зробити суттєві внески як у розвиток різних галузей знань, так і в міждисциплінарні дослідження стійкості. При визначенні поняття «стійкість» важливо те, що воно має відображати спосіб використання.

Аналіз різних дослідницьких підходів до визначення поняття «стійкість» вказує на те, що принципово важливе значення для його розуміння та подальшої концептуалізації мають такі характеристики: сфера досліджень; 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.

В узагальненому вигляді поняття «стійкість» характеризує реакцію об'єкта на певні зовнішні подразники, його здатність адаптуватися до їх впливів без значної втрати функціональності. Враховуючи

міждисциплінарну сутність поняття «стійкість», можна констатувати, що стійкість покликана запропонувати універсальні механізми забезпечення стабільності, живучості та безпеки, які б однаково задовольняли індивідів, суспільство, екосистеми й технічні системи. Аналіз наукових напрацювань дає змогу стверджувати, що стійкість здебільшого розглядають крізь призму спроможностей. А міждисциплінарний концепт стійкості будується навколо здатності складних систем реагувати на негативні впливи у такий спосіб, який дозволяє їм не втратити свою функціональність і здатність до розвитку.

З'ясовано, що особливістю управління на основі стійкості є зміщення акцентів із передбачення майбутніх подій як ключового завдання кризового менеджменту на розбудову системи, що здатна адаптуватися до таких подій, у яких би непередбачуваних формах вони не сталися.

Встановлено, що з огляду на особливості стійкості, принципово важливим є проведення комплексного дослідження та встановлення закономірностей і зв'язків, які пов'язують стійкість із певними характеристиками та процесами, а також іншими поняттями у визначеній сфері.

3. Виокремлено базові закономірності системного підходу до аналізу системи національної стійкості, зокрема доведено, що: соціальні явища необхідно розглядати як систему, при цьому систему, що має структуру зі стійкою єдністю елементів, їх зв'язків для забезпечення цілісності системи; система є сукупністю взаємопов'язаних змінних і систему характеризують системні параметри – ознаки, за якими її можна ідентифікувати та класифікувати; складні системи у своєму складі містять простіші системи, при цьому, складні системи є відкритими, перебувають у постійній взаємодії із зовнішнім середовищем, їх функціонування є цілеспрямованим, вони здатні вирішувати різні групи

завдань, мають різні рівні структурної організації. Розглядаючи державу і суспільство як складні системи, нами виокремлено та досліджено підсистеми, а також класифіковано їх за різними показниками, зокрема: *за сферою прояву суспільних відносин*: економічна, політична, соціальна, духовна; *за рівнем організації*: загальнодержавна, регіональна, галузева, групова, об'єктова та ін.; *за сферою діяльності*: економічна, екологічна, технічна, інфраструктурна, сфера управління, безпекова та ін. Виокремлено підвиди національної системи стійкості: суспільну, технологічну, організаційну та ін. На підставі узагальнення дослідження системи стійкості виокремлено п'ять основних сфер (соціальну, економічну, технологічну, геополітичну та природне середовище), у яких настання загроз є найбільш імовірним, а їхні наслідки можуть бути найбільш руйнівними. Відповідно, формуючи та реалізуючи заходи із забезпечення стійкості доцільно зосередитися на забезпеченні стійкості таких секторів: державного управління; сільського господарства та постачання продовольства; енергетики; водопостачання і водоочищення; транспорту; оборони; медичного забезпечення; засобів масових комунікацій та інформаційних технологій (ІТ); фінансової сфери; освіти; хімічної промисловості; роздрібною торгівлі; виробництва товарів масового споживання; соціальних сервісів; туризму.

4. Обґрунтовано доцільність реалізації системного підходу до забезпечення стійкості територіальних громад і доведено, що узагальнений аналіз наукових напрацювань з дослідження цього питання дає можливість стверджувати, що територіальні громади як складні самокеровані системи, що мають можливість застосовувати системний підхід для забезпечення своєї стійкості здатні:

– поглинати негативні впливи та порушення цілісності для збереження або повернення до стану рівноваги;

– швидко відновлювати стан рівноваги після змін у середовищі, негативних впливів;

– ефективно протидіяти негативним впливам завдяки пристосуванню до їх дії, у т. ч. переходу до нового стану рівноваги.

Зазначені характеристики визначають різні підходи до забезпечення стійкості територіальних громад, формування відповідної місцевої політики та механізмів забезпечення стійкості. Крім цього, враховуючи дослідження процесів забезпечення національної стійкості, можна стверджувати, що цьому феномену притаманні риси системності. Йдеться про існування базових системних елементів і зв'язків між ними – об'єктів, суб'єктів, мети, критичних параметрів, функцій, принципів управління та ін. Сукупність відповідних елементів і зв'язків становить систему національної стійкості. Цей висновок має важливе значення не лише для усвідомлення особливостей застосування міждисциплінарного концепту стійкості у сфері національної безпеки, а й для розроблення конкретних механізмів і практичних рекомендацій задля формування державної політики відповідного спрямування. У свою чергу, необхідність реагування на загрози та кризові ситуації потребує наявності відповідних суб'єктів, спроможностей і механізмів, здатних забезпечити пристосування до змін та ефективне подолання небезпечних явищ і криз у різних сферах. Необхідно враховувати важливість поєднання у межах відповідного концепту двох різноспрямованих процесів, якими є рух і незмінність. Це означає, що певні системні характеристики й процеси, що відбуваються в державі, регіоні, територіальній громаді та суспільстві, мають зберегтися незмінними, а інші можуть досить помітно змінитися за умови збереження цілісності та функціональності основних об'єктів. При цьому основними незмінними величинами можуть бути, зокрема, такі: необхідність збереження національних цінностей і захисту національних інтересів, забезпечення

безперервності надання державою критично важливих функцій населенню й умов нормальної життєдіяльності суспільства та держави. Динамічність визначається необхідністю своєчасного й ефективного реагування на швидкі зміни безпекового середовища, нові виклики та загрози, здатністю адаптуватися до їх постійної або тривалої дії.

5. З'ясовано, що для визначення рівня стійкості територіальної громади важливо звернути увагу на особливості функціонування складних систем, в якому структурна стійкість цілого визначається найменшою стійкістю елементів, що входять до його складу (закон найменших відносних спротивів, або закон мінімуму). Йдеться про лімітуючий чинник, який визначає, зокрема, темп відновлення системи після дестабілізуючого впливу. Встановлено, що стійкість системи загалом залежить від стійкості її найбільш слабкої ланки в кожен конкретний період часу. Екстраполюючи ці висновки на систему забезпечення стійкості територіальної громади, можна стверджувати, що в разі, якщо один з елементів системи залишається нестійким, це може свідчити про наявність уразливостей, зокрема в органах місцевого самоврядування, інших елементах системи, мешканцях громади тощо. З огляду на це, а також ураховуючи, що основні об'єкти в системі місцевого самоврядування є складними системами, важливо оцінювати стійкість кожного з елементів (зокрема, ради, виконавчого комітету, критично важливих процесів, депутатського корпусу та ін.) та пам'ятати, що здатність системи до адаптації може змінюватися, як і рівень її стійкості.

6. Доведено, що оптимальний рівень стійкості для різних об'єктів може бути неоднаковим, як і рівень стійкості одного об'єкта до різного роду загроз, у т. ч. в різний період часу та за різного контексту ситуації. Виокремлено та досліджено «пастки стійкості», зокрема встановлено, що під пастками стійкості розглядають виключні випадки,

коли певна система (наприклад, територіальна громада чи держава) може бути слабкою (пастка недостатньої стійкості (бідності) – англ. poverty trap) або занадто стійкою (пастка опірності (жорсткості) – англ. rigidity trap). Обидва випадки унеможливають подальші зміни системи, її адаптування й розвиток з метою ефективного реагування на деструктивні впливи та загрози. Пасткам опірності (жорсткості) притаманні такі риси: низька різноманітність елементів системи, жорсткі зв'язки між ними (ієрархія), висока здатність сфокусуватися на єдиному підході до вирішення проблеми, низька здатність до вироблення альтернативних рішень. Усе це знижує здатність системи до адаптації і підвищує ризик її руйнування. Висновки проведеного дослідження вказують на те, що рівень стійкості складної соціальної системи, навіть за умови потрапляння її до пастки недостатньої опірності, не може дорівнювати нулю. Тож у межах міждисциплінарного концепту стійкості некоректно говорити про те, що певна складна система, наприклад територіальна громада чи держава, є нестійкою. Навіть у випадку неспроможності доцільно прирівнювати її до такої, що потрапила до пастки недостатньої стійкості, допоки вона не припинить своє існування або не трансформується. На думку провідних вчених неможливо досягти повної стійкості, це лише постійний процес із заданою метою. Крім того з'ясовано, що на рівень стійкості, який може вважатися достатнім для стабільного функціонування системи та її розвитку, крім цілеспрямованих дій суб'єктів забезпечення стійкості, може впливати низка інших факторів, серед яких час, контекст ситуації, системні обмеження (зокрема, географічні межі) тощо. Тому, для забезпечення стійкості надважливо знати чинники, що рухають систему за межі рівноваги, які існують, ніж ті, що руйнують ці межі.

7. Охарактеризовано особливості реалізації інтегрованого механізму забезпечення стійкості територіальних громад та встановлено, що

для забезпечення стійкості необхідно враховувати спосіб забезпечення стійкості та групи відмінностей до сприйняття стійкості, зокрема:

- стійкість як певна здатність об'єкта (англ. ability) – статичний підхід або як процес досягнення визначеного результату (англ. process) – динамічний підхід;

- посилення стійкості через адаптацію об'єкта до дії зовнішніх подразників (англ. adaptation) або через запобігання чи унеможливлення їх впливу (англ. resistance);

- стійкість у контексті можливих змін (англ. trajectory): перший підхід пропонує вважати стійким об'єкт, який зміг вистояти під впливом зовнішніх подразників/небезпек (відповідно, якщо не зміг вистояти, то не був стійким), а другий – пропонує також вважати стійким об'єкт, який зміг відновити функціональність після кризи;

- стійкість у контексті передбачуваності загроз і небезпек (англ. predictability): перший підхід розглядає стійкість як здатність передбачати загрозу і завчасно готуватися до можливих негативних впливів, а другий – розглядає стійкість як здатність ефективно реагувати на загрози;

- тимчасовий або постійний характер стійкості (англ. temporal nature) як негайна реакція на кризу або динамічний процес підготовки, реагування на кризу та післякризове відновлення.

Реалізація інтегрованого механізму забезпечення стійкості територіальних громад передбачає низку заходів щодо зміцнення:

- економічної стійкості – шляхом впровадження стратегічного планування, створення нових робочих місць, підвищення рівня зайнятості населення, розвитку людського потенціалу, здійснення організаційно-структурних змін і надання підтримки малому й середньому бізнесу;

- фінансової стійкості – шляхом виявлення на примноження фінансових ресурсів, наповнення місцевого бюджету, залучення

партнерств та місцевих ініціатив, розширення фінансових можливостей та послуг;

- інституційної стійкості – шляхом прийняття ефективних управлінських рішень, участі громадськості, зміцнення довіри до владних інституцій, визначення пріоритетних напрямків, наприклад, щодо відновлення критичної інфраструктури;

- кадрово-мотиваційної стійкості – шляхом розвитку кадрового ресурсу, навчання фахівців, що можуть і спроможні забезпечити стійкість, мотивації персоналу, професійного розвитку;

- соціальної стійкості – шляхом відновлення ключових соціальних послуг, створення умов для безпечного та гідного проживання ВПО, розбудови миру та громадської безпеки, досягнення соціальної єдності, сприяння культурному діалогу та вихованню толерантності, надання психологічної та соціальної підтримки населенню, яке постраждало від війни;

- суспільної стійкості – шляхом впровадження електронних інструментів демократії, що сприяє підвищенню рівня довіри до органів місцевого самоврядування, прозорості та відкритості використання інформаційно-цифрових ресурсів тощо.

З'ясовано, що Міжнародна організація зі стандартизації (англ. International Organization for Standardization, ISO) лише у 2017 році внесла до розділу «Безпека і стійкість» каталогу стандартів поняття «організаційна стійкість» як здатність організації до поглинання та адаптування до мінливого середовища.

8. Виокремлено переваги та ризики, з якими можуть зіштовхнутися територіальні громади при впровадженні механізмів забезпечення стійкості та відновлення територіальних громад. До переваг варто віднести: високий рівень безпеки, конкурентоспрожність, прозорий та ефективний розподіл ресурсів, фінансово-економічну

самостійність, громадську участь, якість соціальних послуг, наявність стратегії розвитку та/чи плану відновлення, як документа тощо. До ризиків віднесено: непрозорі управлінські рішення, корупційні ризики; ризик підвищення вартості суспільних благ, перевага місцевих інтересів над державними, розпорошення бюджетних коштів, відсутність бачення розвитку, відсутність стратегічних документів розвитку територіальної громади. Прі цьому з'ясовано, що впровадження у територіальних громадах сучасних процедур і практик у межах інтегрованого механізму забезпечення стійкості, повоєнного відновлення та розвитку, координації, стратегічного планування процесів відновлення дасть можливість: підвищити здатність системи управління оперативно й ефективно запобігати та долати наслідки криз, запобігати людським, соціальним та економічним втратам, сприяти відновленню деокупованих територій; відновити об'єкти критичної інфраструктури, житлового фонду та систем життєдіяльності територіальних громад; втілювати в життя заходи з проектування, нового будівництва, реконструкції та розвитку, капітального й поточного ремонту об'єктів житлового фонду; забезпечити належний соціальний захист, адаптацію та інтеграцію ВПО, реінтеграцію ветеранів та всього населення територіальних громад; створити механізми соціального залучення ВПО до життя громад, які їх приймають, за економічним, суспільним, культурним та інформаційним вимірами; створити умови для розвитку мікро-, малого та середнього бізнесу; відновити самодостатність територіальних громад, залучити їх до планування розвитку та виконання пріоритетних завдань; посилити інституційну спроможність місцевого самоврядування в контексті вимог воєнного та повоєнного часу; розробити та реалізовувати проєкти відповідно до визначених пріоритетних напрямів відновлення із залученням інвестицій, кредитних коштів і міжнародної допомоги; забезпечити синергію партнерств та взаємодії між центральними і

місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями щодо реалізації міжнародних проєктів та програм із питань відновлення та повоєнного розвитку.

9. Узагальнено концептуальні засади формування та функціонування системи забезпечення стійкості територіальних громад, у т. ч. її взаємодії із системою забезпечення національної та регіональної стійкості. З'ясовано, що стійкість територіальної громади є частиною забезпечення регіональної та національної системи стійкості. При цьому зміст поняття «національна стійкість» можна охарактеризувати так: національна стійкість – це здатність держави та суспільства ефективно протистояти загрозам будь-якого походження та характеру, адаптуватись до змін безпекового середовища, підтримувати стале функціонування, у т. ч. під час криз, швидко відновлюватися після криз до оптимального за визначених умов рівня рівноваги. Тобто йдеться про набуття державою, суспільством, організаціями, інституціями, іншими об'єктами та суб'єктами, а також певними технічними, технологічними, організаційними та операційними системами, які діють у межах конкретної держави, певного набору якостей, необхідних для достатньо безпечного існування та сталого функціонування й розвитку в умовах невизначеності і підвищених ризиків, а також швидкого відновлення після перебування в кризовому стані. Визначення допустимих меж трансформацій, яких можуть зазнати різні складні системи під час їх пристосування до негативних впливів, зберігаючи при цьому свою функціональність, здатність до розвитку, цілісність елементного складу та системних зв'язків, є наразі одним із найбільш дискусійних питань і потребує подальших досліджень.

10. Визначено й охарактеризовано основні принципи, критерії, процеси й механізми забезпечення стійкості територіальних громад, у

тому числі через показники спроможності територіальних громад. Зокрема доведено, що показниками спроможності територіальних громад, відповідно до нормативно-правових актів є: індекс податкоспроможності; площа територіальної громади; чисельність населення; чисельність учнів загальної середньої освіти; індекс частки місцевих податків і зборів у доходах місцевого бюджету.

11. Проаналізовано особливості формування місцевої політики у сфері забезпечення стійкості територіальних громад та з'ясовано, що попри те, що питання формування національної системи стійкості є пріоритетом в порядку денному держави Україна, дотепер відсутні загальноприйняті критерії, методики оцінювання національної системи стійкості та вимоги до побудови національної системи стійкості. Звідси й проблеми забезпечення стійкості на рівні територіальних громад. З'ясовано, що така невизначеність уможливорює підміну понять, коли під приводом зміцнення системи стійкості окремими посадовими особами органів публічної влади запроваджуються різноспрямовані безсистемні заходи, сукупна ефективність яких є незначною, а ресурсозатратність високою. Враховуючи постійне динамічне погіршення безпекового середовища в територіальних громадах, регіонах та в цілому в Україні та і в світі, що пов'язане з військовими діями, міграцією населення, погіршенням екологічної ситуації та появою інноваційних технологій, які пагубно впливають на розвиток людства, необхідно через аналіз та постійний моніторинг соціально-економічного та політичного життя в територіальній громаді визначати деструктивні та позитивні аспекти, що впливають на якість життя в громаді та на підставі них планувати місцеву політику забезпечення стійкості. Зважаючи на основні положення концепту стійкості у сфері національної безпеки, можна стверджувати, що адаптивність держави і суспільства означає не пасивний акт виконання волі потужнішого суб'єкта відносин на шкоду

національним інтересам, а цілеспрямований пошук нових форматів взаємодії та механізмів захисту національних цінностей і реалізації національних інтересів, які би могли продовжувати ефективно функціонувати в умовах, коли загрози й небезпеки мають довготривалий або невідворотний характер.

12. Систематизовано та охарактеризовано основні механізми забезпечення стійкості територіальних громад, у т. ч. механізми комплексного оцінювання ризиків і спроможностей, ідентифікації загроз і виявлення уразливостей, адаптивного управління, організаційний механізм тощо. Зокрема виявлено, що малодослідженими є механізми, які безпосередньо впливають на забезпечення інституційної спроможності територіальних громад, а саме: кадровий, комунікативний, механізм діджиталізації. З'ясовано основні характеристики концепту національної стійкості через дослідження системних елементів та зв'язків, зокрема встановлено, що досягнення відповідного рівня національної стійкості залежить від пристосування до мінливості й невизначеності безпекового середовища за умови збереження національних цінностей та захисту (напрацювання навичок так званого «психологічного айкідо»). Запропоновано розглядати механізми забезпечення стійкості та відновлення територіальних громад з точки зору таких складових: *галузевої*, що передбачає підвищення рівня стійкості та конкурентоспроможності територіальних громад шляхом оптимізації і диверсифікації організаційного-економічного та фінсового механізмів, забезпечення ефективної спеціалізації регіонів з пріоритетним використанням власного ресурсного потенціалу; *просторової* – передбачає досягнення збалансованого розвитку, стимулювання міжрегіонального співробітництва, створення рівних умов для фінансової стійкості; *управлінської* – передбачає застосування єдиних підходів до формування і реалізації політики місцевого розвитку,

створення єдиної системи стратегічного планування, оптимізація системи територіальної організації влади.

13. Розроблено практичні рекомендації щодо визначення концептуальних засад забезпечення стійкості територіальних громад в Україні, розбудови основних системних механізмів, формування відповідної місцевої політики, удосконалення законодавства тощо.

ГЛОСАРІЙ

Адаптивність – здатність держави і суспільства протистояти деструктивним впливам, прилаштовуватися до змін безпекового середовища завдяки здійсненню певних внутрішніх змін, що дає змогу зберегти цілісність і продовжити виконання своїх функцій.

Адміністративно-територіальна одиниця – область, район, місто, район у місті, селище, село.

Внутрішньо переміщені особи (ВПО) – вважаються особи або групи осіб, які були змушені покинути свої будинки або місця постійного проживання, зокрема в результаті або з метою уникнення наслідків збройного конфлікту, ситуації загального насильства, порушень прав людини, стихійних або антропогенних лих і які не перетнули міжнародно визнаний державний кордон.

Готовність – здатність держави та суспільства швидко і належним чином реагувати на загрози та кризові ситуації.

Громада (поняття законодавчо не закріплено) – адміністративно-територіальна одиниця базового рівня, до якої належить один або декілька населених пунктів. Громада утворюється, як правило, в результаті добровільного об'єднання територіальних громад.

Делеговані повноваження – окремі повноваження держави (освіта, медицина, соціальний захист, культура), право виконання яких передано органам місцевого самоврядування. За державою залишається право контролювати стан і наслідки виконання цих повноважень, а також обов'язок їх фінансування через окремі субвенції, закріплення податків.

Державний фонд регіонального розвитку (ДФРР) – гарантована державою фінансова підтримка проектів та програм регіонального

розвитку. Розподіл коштів Фонду між регіонами відбувається за чіткою формулою, відповідно до чисельності мешканців регіону та показника ВВП на душу населення. Проекти-претенденти розміщуються на онлайн-платформі і обираються за результатами відкритого конкурсу. У регіонах діють відповідні комісії, які обирають проекти та подають їх на затвердження Уряду.

Децентралізація (лат. de... – заперечення і centra/te – серединний) – управлінська політична система, покликана здійснювати владно значущі практичні рішення, що географічне чи організаційно перебувають поза межами безпосереднього впливу центральної влади; політичний процес, що передбачає делегування центральним урядом певних повноважень на місцевий рівень з метою оптимізації практичного вирішення питань загальнонаціональної ваги, а також втілення в життя специфічних регіонально-локальних програм.

Децентралізація влади – передача політичних, адміністративних повноважень від державних органів влади органам місцевого самоврядування. Повноваження, разом з фінансами, передаються найближче до людей, де їх можна реалізовувати найбільш ефективно. Передача повноважень супроводжується передачею необхідних ресурсів для виконання цих повноважень та встановленням державного контролю за законністю актів місцевого самоврядування.

Ефективне місцеве самоврядування – управління, завдяки якому усі мешканці громади мають простий доступ до якісних послуг і сервісів, громадяни мають можливість брати участь у розвитку територій, впливати на рішення місцевої влади.

Загроза – потенційна причина небажаного інциденту, який може завдати шкоди фізичним особам, активам, системі або організації, навколишньому середовищу або суспільству.

Кризова ситуація – стан, що характеризується крайнім загостренням суперечностей, значною дестабілізацією становища у будь-якій сфері діяльності, регіоні, державі, у т. ч. значним порушенням умов функціонування основних сфер життєдіяльності суспільства та держави, та потребує вжиття комплексу заходів для стабілізації ситуації та відновлення якості життя населення, умов функціонування суспільства та держави на рівні, не нижчому за докризовий. Однією з передумов розвитку кризової ситуації може бути виникнення надзвичайної ситуації.

Компетенція органів публічної влади – це сукупність закріплених у правових актах предметів відання та повноважень органів публічної влади, шляхом встановлення яких фіксуються обсяг та зміст діяльності владних суб'єктів.

Методи діяльності органів публічної влади – це прийоми і способи, за допомогою яких органи публічної влади реалізують свої функції та компетенцію, а також забезпечується організація управлінського процесу. Вирізняються правові, організаційні та соціально-психологічні методи.

Місцева рада – це представницький, колегіальний виборний орган місцевого самоврядування, який формується територіальною громадою на рівні села, селища, міста (району в місті), а на рівні області та районів представляє спільні інтереси цих територіальних громад.

Місьцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів місцевого самоврядування і їх посадових осіб вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Механізми забезпечення національної стійкості – комплекси рішень і заходів, що визначають послідовність певних процесів, дій, які відповідають загальним цілям і принципам функціонування системи забезпечення національної стійкості та зорієнтовані на досягнення державою і суспільством та окремими їх складовими частинами встановленого рівня та критеріїв стійкості.

Національна стійкість – здатність держави та суспільства ефективно протистояти загрозам будь-якого походження та характеру, адаптуватись до змін безпекового середовища, підтримувати стале функціонування, у т. ч. під час криз, швидко відновлюватися після криз до оптимального за визначених умов рівня рівноваги.

Орган публічної влади – це відносно самостійна, структурно організована інституція, наділена власними функціями та компетенцією, необхідними матеріальними ресурсами для здійснення управління у визначеній сфері суспільних відносин, що розповсюджує свою владу на всіх суб'єктів за територіальною ознакою. Може бути класифікований також за функціональним призначенням, територіальною основою організації та діяльності, порядком фінансування, часом функціонування та ін.

Організаційна стійкість – здатність організації, установи, підприємства ідентифікувати, готуватись, реагувати на загрози, адаптуватись до змін безпекового середовища, підтримувати стале функціонування до, під час та після настання кризової ситуації задля виживання і подальшого розвитку.

Основи організації та діяльності органів публічної влади – це система зовнішніх чинників як необхідних умов існування й ефективного функціонування органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування.

Основними видами є правова, територіальна й матеріально-фінансова основи.

Перспективний план формування територій громад – бачення державою ефективного територіального устрою на базовому рівні у межах відповідної області. Перспективний план розробляється з метою формування територіальних громад (за відповідними типами – сільські, селищні, міські), органи місцевого самоврядування яких спроможні виконувати всі функції, покладені на них законом. Перспективний план має охоплювати всю територію області.

Ризики – впливи невизначеності на результати, що очікуються.

Розпорядники бюджетних коштів – бюджетні установи в особі їхніх керівників, яких уповноважено на отримання бюджетних асигнувань, взяття бюджетних зобов'язань та здійснення видатків з бюджету.

Рівні місцевого самоврядування – регіональний – області, субрегіональний – райони, базовий – села, селища, міста, райони в містах (після запланованих законодавчих змін – громади).

Система – це сукупність окремих частин, об'єднаних у ціле, що продовжує якусь нову, якої не мали частини, з яких складається система.

Система державного управління – складне поняття, зміст якого охоплює такі складові елементи: суб'єкти управління, тобто органи виконавчої влади; об'єкти управління, тобто сфери та галузі суспільного життя, що перебувають під організуючим впливом держави; управлінська діяльність (процес), тобто певного роду суспільні відносини, через які реалізуються численні прямі та зворотні зв'язки між суб'єктами і об'єктами управління. Досить поширений термін «адміністративна система» найчастіше характеризує поєднання двох згаданих елементів – суб'єктів управління та управлінської діяльності, зміст останньої розкривається, зокрема, через поняття «цілі і завдання»,

«функції», «методи», «стадії», «процедури», «повноваження», «ефективність», «культура», «етика» тощо.

Система забезпечення національної безпеки – сукупність взаємодіючих суб'єктів забезпечення національної безпеки, сил, засобів, методів, чинників, цілеспрямованих дій, що гарантують збереження та зміцнення національних цінностей, захист і прогресивний розвиток національних інтересів у спосіб своєчасного виявлення, упередження, локалізації, нейтралізації, подолання внутрішніх і зовнішніх загроз, а також забезпечення ефективного функціонування самої системи забезпечення національної безпеки та її складових частин.

Система забезпечення національної стійкості – комплексний механізм взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування, підприємств, установ, інститутів та організацій громадянського суспільства, населення, а також цілеспрямованих дій, методів, чинників і механізмів, які гарантують збереження безпеки та безперервності функціонування основних сфер життєдіяльності суспільства і держави до, під час та після кризи, у т. ч. завдяки адаптації до дії загроз та раптових змін безпекового середовища.

Система місцевого самоврядування – це сукупність суб'єктів і організаційних форм здійснення місцевого самоврядування, через які територіальна громада реалізує надані їй функції і повноваження.

Соціальна стійкість – як здатність суб'єкта – окремої особи, спільноти, організації або природної системи – підготуватися до можливої дестабілізації, відновитися після потрясінь, а також адаптуватись і зростати на основі досвіду, отриманого в результаті дестабілізуючих подій.

Спроможності – поєднання всіх наявних ресурсів, сил і засобів держави, суспільства, громади чи організації, що визначає їх здатність

ефективно протидіяти загрозам і кризовим ситуаціям на всіх етапах кризового циклу, адаптуватись до мінливого безпекового середовища.

Спроможна територіальна громада – громада, в якій місцеві джерела наповнення бюджету, інфраструктурні та кадрові ресурси є достатніми для вирішення органами місцевого самоврядування питань місцевого значення, передбачених законодавством, в інтересах жителів громади.

Спроможність громади – здатність органів місцевого самоврядування якісно надавати усі необхідні населенню послуги, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства тощо. Спроможність визначається державою відповідно до наперед визначених критеріїв.

Сталий розвиток – це розвиток без нанесення збитків основним екологічним, соціальним та економічним процесам, а також системам, від яких ці процеси залежать.

Сталий (стійкий) розвиток – така модель соціально-економічного розвитку, при якій досягається задоволення життєвих потреб нинішнього покоління людей без того, щоб майбутні покоління були позбавлені такої можливості через вичерпання природних ресурсів і деградації навколишнього середовища. Це такий розвиток суспільства, який задовольняє потреби теперішнього часу, але не ставить під загрозу спроможність майбутніх поколінь задовольняти свої власні потреби.

Стійкість – здатність об'єкта (складної системи) адаптуватися до дії зовнішніх подразників без значної втрати функціональності і руйнування структури.

Стійкість в окремих сферах – здатність уповноважених органів державної влади та місцевого самоврядування ідентифікувати загрози, притаманні визначеній сфері, готуватись, реагувати на них у взаємодії з підприємствами, організаціями, структурами громадянського суспіль-

ства, населенням, забезпечувати безперервність функціонування визначеної сфери, розвиток відповідних спроможностей та післякризове відновлення.

Стратегія – це визначення основних довгострокових цілей та завдань підприємства, прийняття курсу дій і розподілу ресурсів, необхідних для досягнення поставлених цілей.

Стратегічне планування – це адаптивний процес, за допомогою якого здійснюються регулярна розробка та корекція системи досить формалізованих планів, перегляд системи заходів щодо їх виконання на основі безперервного контролю та оцінки змін, що відбуваються зовні та всередині підприємства/установи.

Стратегічне планування в контексті розвитку територіальних громад – системна технологія обґрунтування та ухвалення найважливіших рішень щодо місцевого розвитку, визначення бажаного майбутнього стану території та способу його досягнення, що базується на ситуаційному аналізі зовнішнього оточення території та її внутрішнього потенціалу і полягає у формуванні узгоджених з територіальною громадою дій, на реалізації яких концентруються зусилля, ресурси основних суб'єктів місцевого розвитку [20].

Стратегічний план – план, що визначає місію громади, цілі, завдання, курс дій та очікувані результати у середньо- та довгостроковій перспективі відповідно до встановлених пріоритетів, які виражаються в програмних документах.

Суб'єкти забезпечення національної стійкості – органи державної влади та місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, структури громадянського суспільства, громадяни, які є ініціаторами або учасниками процесів забезпечення національної стійкості.

Територіальна громада – це жителі, об'єднані постійним місцем проживання у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр.

Управлінське рішення – це результат аналізу прогнозування, оптимізації, економічного обґрунтування і вибору альтернативи з багатьох варіантів досягнення конкретної мети системи менеджменту.

Уразливість – наявність проблем, вад, недоліків, які породжують або посилюють схильність до порушення функціональності, системних пошкоджень та/або піддатливість негативним впливам ризиків і загроз.

Функції органів публічної влади – це об'єктивно обумовлені основні напрямки їх діяльності, що забезпечують поділ праці в середині державного механізму і характеризуються певною стабільністю, в яких відображаються завдання і соціальне призначення органів публічної влади.

Циркулярна економіка або економіка замкненого циклу – це модель економічного розвитку, яка передбачає відновлення, повторне використання, раціональне споживання ресурсів та дозволяє створити додаткову цінність, за допомогою нових послуг та інтелектуальних рішень. Циркулярна економіка спрямована, насамперед, на збереження енергії, економічно чисте виробництво та споживання.

Центр надання адміністративних послуг (ЦНАП) – офіс, через який організується надання адміністративних послуг як органами місцевого самоврядування так органами державної влади. При цьому відвідувач не має безпосереднього контакту із службовцем, який здійснює надання такої послуги. ЦНАПи створюються найближче до мешканців. Відповідальним за функціонування ЦНАПів є орган місцевого самоврядування базового рівня – місто, ОТГ.

Централізація (лат. *centrais* – серединний) – політичний процес, на основі якого формується централізм як управлінська політична система з властивими їй вертикальною структурою та субординацією, концентрацією влади в єдиному центрі.

Цикл забезпечення національної стійкості – послідовність дій суб'єктів забезпечення національної стійкості, що дозволяє ефективно протистояти загрозам будь-якого походження і характеру, адаптуватись до змін безпекового середовища, підтримувати стале функціонування основних сфер життєдіяльності суспільства і держави до, під час та після настання кризової ситуації задля виживання і подальшого розвитку.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Азархіна О. Відновлення – це не лише про будівництво, це про трансформацію нашої держави. URL: <https://mtu.gov.ua/news/34665.html> (дата звернення: 16.02.2024).
2. Беззубко Б. Розвиток державних механізмів стратегічного планування територій в умовах децентралізації. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2015. Вип. 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp2015-_2_7 (дата звернення: 04.11.2023).
3. Безпалько О. М. Роль територіальних громад у забезпеченні місцевого економічного розвитку. *Економіка і організація управління*. 2019. № 1. С. 116–123.
4. Бойко А. В. Стійкість національної економіки: теорія, методологія, практика / НАН України ; Ін-т екон. та прогнозів. Київ, 2014. 288 с.
5. Боковикова Ю. В. Підходи до управління змінами на рівні територіальної громади. *Державне будівництво*. 2014. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVu_2014_1_4 (дата звернення: 04.11.2023).
6. Бугіль С. Я. Фінансова стійкість та безпека місцевих бюджетів в умовах обмеженості фінансових ресурсів. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2016. Випуск 1 (117). С. 55–60.
7. Бюджетна політика: прагматичні підходи до стратегічних рішень / Аврамченко К. В., Дешко А. Л., Жаліло Я. А. та ін. Київ: СТ-ДРУК. 2016. 112 с.
8. Важливі інструкції та добірки взаємодопомоги на війні. Як в Україні допомагають ветеранам. 12 вересня 2023. URL: <https://ukrainer.net/yak-dopomahaiut-veteranam/> (дата звернення: 04.11.2023).
9. Вебпортал «Відновлення України». URL: <https://recovery.gov.ua/> (дата звернення: 16.02.2024).

10. Великий тлумачний словник сучасної української мови. Уклад. та голова. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: Перун, 2005. 1728 с.

11. Високолян О. Відбудова України: як виглядатимуть відновлені українські міста після війни. 25 лютого 2024. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/vidbudova-ukrayiny-proyekty-vidnovleni-mista-pislya-viyny/32819772.html> (дата звернення: 16.02.2024).

12. Відбудова України: принципи та політика: Паризький звіт 1. За ред. Ю. Гордніченка, І. Сологуб, Б. В. ді Муаро. URL: https://cepr.org/system/files/2022-12/reconstruction%20book_Ukrainian_0.pdf (дата звернення: 16.02.2024).

13. Відбудувати краще, ніж було: основні принципи відновлення України. URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2022/12/13/694934/> (дата звернення: 16.02.2024).

14. Відбулось обговорення проекту постанови про затвердження порядків з питань відновлення та розвитку регіонів та територіальних громад. *Сталий економічний розвиток.* URL: <https://auc.org.ua/novyna/vidbulos-obgovorennya-proyektu-postanovy-pro-zatverdzhennya-poryadkiv-z-pytan-vidnovlennya-ta> (дата звернення: 04.10.2023).

15. Відновлення VS відбудова. З чого почати? URL: <https://rpr.org.ua/news/vidnovlennia-vs-vidbudova-z-choho-pochaty/> (дата звернення: 16.02.2024).

16. Відновлення України має відбуватися за принципами SMART. URL: <https://interfax.com.ua/news/general/929198.html> (дата звернення: 16.02.2024).

17. Горбата Л. П., Синельник Т. Б. Особливості національної системи стійкості на рівні територіальних громад в умовах війни. *Інвестиції: практика та досвід.* № 22 (2023). С. 191-196. URL:

<https://www.nayka.com.ua/index.php/investplan/article/view/2568/2604>
(дата звернення: 04.12.2023).

18. Горбата Л. П., Синельник Т. Б. Роль ветеранського руху у відновленні та стійкості громад (на прикладі територіальних громад Київської області). *Державне управління: удосконалення та розвиток*. № 11 (2023). URL: <https://www.nayka.com.ua/index.php/du/article/view/2435/2471> (дата звернення: 04.12.2023).

19. Горбата Л. П. Нормативно-правове регулювання процесу відновлення територіальних громад в Україні. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. Випуск 37/2023. С. 71-75. URL: <http://www.pag-journal.iei.od.ua/archives/2023/37-2023/13.pdf> (дата звернення: 04.12.2023).

20. Горбата Л. П. Забезпечення стратегічного планування в умовах національної системи стійкості на рівні територіальних громад в Україні. *Держава та регіони*. Серія: Публічне управління і адміністрування. № 4/2023. С. 54-60. URL : http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/4_2023/9.pdf (дата звернення: 14.01.2024).

21. Грищенко І. М. Адміністрування: теоретико-методологічні підходи. Сучасні аспекти науки: II-ий том колективної монографії / за ред. Є. О. Романенка, І. В. Жукової. Розділ 1. Державне управління, самоврядування і державна служба. Київ; Братислава: ФОП КАНДИБА Т. П., 2020. 223 с. С. 7-20. URL: <http://vadnd.org.ua/app/uploads/2020/10/Сучасні-аспекти-науки-2-том-09.10.2020.pdf> (дата звернення: 04.10.2023).

22. Грищенко І. М., Басманова А. С. Реінтеграція ветеранів і учасників бойових дій та членів їх сімей в цивільне життя на рівні територіальних громад. *Theoretical and practical scientific achievements:*

research and results of their implementation: collection of scientific papers «SCIENTIA» with Proceedings of the V International Scientific and Theoretical Conference, October 27, 2023. Pisa, Italian Republic: International Center of Scientific Research. P. 35–38. URL: <https://previous.scientia.report/index.php/archive/issue/view/27.10.2023> (дата звернення: 04.10.2023).

23. Грищенко І. М., Василенко О. М. Територіальні громади: акцент на реінтеграцію ветеранів та учасників бойових дій в цивільне життя. *Theoretical and practical scientific achievements: research and results of their implementation: collection of scientific papers «SCIENTIA» with Proceedings of the III International Scientific and Practical Conference, November 16-18, 2023. Porto, Portugal. International Center of Scientific Research. P. 128-131. URL: <https://archive.interconf.center/index.php/conference-proceeding/issue/view/16-18.11.2023> (дата звернення: 04.10.2023).*

24. Грищенко І. М., Гончарова Т. В. Інноваційні підходи до управління розвитком регіонів. Інституціалізація публічного управління в Україні в умовах євроінтеграційних та глобалізаційних викликів : матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 24 трав. 2019 р.) : у 5 т. за заг. ред. А. П. Савкова, М. М. Білинської, О. М. Петроє. Київ : НАДУ, 2019. Т. 1. 172 с. С. 45–47.

25. Грищенко І. М., Горбата Л. П. Пріоритетні напрями і шляхи забезпечення інформаційної відкритості в органах публічної влади. *Public and municipal administration: theory, methodology, practice: Collective monograph. Riga: Izdevnieciba «Baltija Publishing», 2020. P. 20-40. URL: <http://baltijapublishing.lv/omp/index.php/bp/catalog/view/39/716/1453-1> (дата звернення: 04.11.2023).*

26. Грищенко І. М. Етапи виникнення державного управління. Від теорії до практики в управлінні та врядуванні : матеріали II

Всеукраїнського круглого столу, 21 червня 2022 р (до Дня державної служби) / за заг. ред. С. М. Приліпка, І. М. Грищенко. Київ : НУБіП, 2022. 144 с. С. 95-98.

27. Грищенко І. М. Забезпечення стійкості та відновлення територіальних громад шляхом формування резильєнтних компетентностей громадян у період трансформацій та кризових станів : матеріали Всеукраїнського науково-педагогічного підвищення кваліфікації «Формування резильєнтних компетентностей здобувача освіти в період трансформацій, сучасних викликів та кризових станів суспільства». Одеса, Видавничий дім «Гельветика», 2023. 188 с. С. 34-38. ISBN 978-617-554-162-3.

28. Грищенко І. М. Зарубіжний досвід управління регіональним розвитком. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2018. № 5. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua> (дата звернення: 04.10.2023).

29. Грищенко І. М. Інноваційні безпекові механізми державної підтримки розвитку екологічних проєктів Китаю. Китайська цивілізація: традиції та сучасність : матеріали XIV міжнародної наукової конференції (Київ, 5 лист. 2020 р.). Київ : Видавничий дім «Гельветика», 2020. 496 с. С. 340-344.

30. Грищенко І. М., Кіку Я. М. Актуальні питання публічного управління та адміністрування в умовах війни в Україні. *Theory and practice of modern science: collection of scientific papers «SCIENTIA» with Proceedings of the III International Scientific and Theoretical Conference (Vol. 1), April 1, 2022*. Kraków, Republic of Poland: European Scientific Platform. P. 27-29. URL: <https://ojs.ukrlgos.in.ua/index.php/scientia/article/view/18854>.
<https://doi.org/10.36074/scientia-01.04.2022> (дата звернення: 04.11.2023).

31. Грищенко І. М., Кіку Я. М. Комплексні заходи з реінтеграції ветеранів, учасників бойових дій та членів їх родин в цивільне життя. *Scientific Collection «InterConf»*, (177): with the Proceedings of the 15th International Scientific and Practical Conference «Science and Practice : Implementation to Modern Society» (November 6-8, 2023; Scientific Manchester, United Kingdom) / comp. by LLC SPC «InterConf». Manchester : Peal Press Ltd., 2023. 245 p. P. 128-131. ISBN 978-0-216-01072-7. URL: <https://archive.interconf.center/index.php/conference-proceeding/issue/view/6-8.11.2023> (дата звернення: 04.11.2023).

32. Грищенко І. М. Ключові аспекти реалізації публічної політики в умовах євроінтеграції. *Інвестиції: практика та досвід*, № 8, 2024. С. 201-206. URL: <https://nauka.com.ua/index.php/investplan/article/view/3597/3632>

33. Грищенко І. М., Мусіна Х. Є. Багатовекторність підходів до реінтеграції ветеранів та учасників бойових дій. *Theoretical and empirical scientific research: concept and trends: Collection of scientific papers «ΛΟΓΟΣ»* with Proceedings of the VI International Scientific and Practical Conference, Oxford, February 2, 2024. Oxford, United Kingdom. 461 p. PP. 103-107. DOI 10.36074/logos-02.02.2024. URL: <https://archive.logos-science.com/index.php/conference-proceedings/issue/view/19>

34. Грищенко І. М., Олексенко Б. В. Практикоорієнтовані підходи до забезпечення реінтеграції ветеранів та учасників бойових дій. *Scientific Collection «InterConf»*, (180): with the Proceedings of the 6th International Scientific and Practical Conference «Scientific Paradigm in the Context of Technologies and Society Development» (November 26-28, 2023; Geneva, Switzerland) / comp. by LLC SPC «InterConf». Geneva: Protonique, 2023. 421 p. P. 139-143. ISBN 978-2-88136-234-7 (series) URL: <https://archive.interconf.center/index.php/conference-proceeding/issue/view/26-28.11.2023>

35. Грищенко І. М., Павленко М. О. Проблеми неповних та неблагополучних сімей в Україні: вплив на формування стійкості та відновлення територіальних громад. *Modernization of science and its influence on global processes: collection of scientific papers «Scientia» with Proceedings of the IV International Scientific and Theoretical Conference*, November 3, 2023. Bern, Swiss Confederation. P. 30-33. URL: <https://previous.scientia.report/index.php/archive/issue/view/03.11.2023>

36. Грищенко І. М., Процько А. О. Повернення ветеранів і учасників бойових дій до цивільного життя: вітчизняний і зарубіжний досвід. *Scientific Collection «InterConf»*, (187): which the Proceedings of the VII International Scientific and Practical Conference «SCIENTIFIC COMMUNITY: INTERDISCIPLINARY RESEARCH» (February 6-8, 2024; Hamburg, Germany) / comp. by LLC SPC “InterConf”. Hamburg: Busse Verlag GmbH, 2024. 393 p. P. 136-141. ISBN 978-3-512-31217-5(series). DOI 10. 51582/ interconf.2024. 187. URL: <https://archive.interconf.center/index.php/conference-proceeding/issue/view/6-8.02.2024/197>

37. Грищенко І. М. Поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державного управління. Місцеве самоврядування: сучасні тенденції розвитку: матеріали Всеукр. наук.-практ. інтернет-конф. (03 грудня 2018 р. – 14 січня 2019 р.). К. : РВВ НУБіП України, 2019. 141 с. С. 14–18.

38. Грищенко І. Програма діяльності Кабінету Міністрів України в аспекті консолідації та розвитку української нації. Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України. 2020. Вип. 1. С. 33–40. URL: <http://zbirnyk-nadu.academy.gov.ua/article/view/208994/209142>
[researchgate.net/publication/347980616_PROGRAMA_DIALNOSTI_KABINETU_MINISTRIV_UKRAINI_V_ASPEKTI_KONSOLIDACII_TA_ROZVITKU_UKRAINSKOI_NACII](https://www.researchgate.net/publication/347980616_PROGRAMA_DIALNOSTI_KABINETU_MINISTRIV_UKRAINI_V_ASPEKTI_KONSOLIDACII_TA_ROZVITKU_UKRAINSKOI_NACII)

39. Грищенко І. М., Сіленко О. С. Прийняття управлінських рішень в умовах воєнного стану. *Scientific Collection «InterConf»*, (107): with the Proceedings of the 12th International Scientific and Practical Conference «Science and Practice: Implementation to Modern Society» (May 6-8, 2022). Manchester, Great Britain: Peal Press Ltd., 2022. 538 p. С. 201-205. URL: <https://interconf.top/documents/2022.05.6-8.pdf> (дата звернення: 04.11.2023).

40. Грищенко І. М., Сіленко О. С. Соціальна політика захисту ветеранів в умовах війни та повоєнної відбудови України. *Sectoral Research XXI: Characteristics and Features*. IV International Scientific and Theoretical conference. (08 September, 2023 Chicago, USA). DOI 10.36074/scientia-08.09.2023. URL: <https://previous.scientia.report/index.php/archive/issue/view/08.09.2023>. <https://go-vropejska.esclick.me/J7ptBtw04a0u> (дата звернення: 04.11.2023).

41. Грищенко І. М. Теорії підкорення: причини та наслідки застосування в Україні та світі. Публічне управління та адміністрування в умовах війни і в поствоєнний період в Україні : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. у трьох томах, м. Київ, ДЗВО «Університет менеджменту освіти» НАПН України, 15-28 квітня 2022 р.; ред. колегія : І. О. Дегтярьова, В. С. Куйбіда, П. М. Петровський та ін., уклад. Т. О. Мельник. Т. 1. К. : ДЗВО «УМО» НАПН України, 2022. 213 с.

42. Диджиталізація українських громад: лідери цифрової трансформації обговорили можливості та перспективи. URL: <https://decentralization.gov.ua/en/news/16255> (дата звернення: 04.11.2023).

43. Дослідження ініціатив у сфері повоєнного відновлення. URL: https://ednannia.ua/images/Master_version_UKR_Rebuilding.pdf (дата звернення: 16.02.2024).

44. Друкер П. Як забезпечити успіх у бізнесі: новаторство і підприємництво. П. Друкер ; пер. з англ. Київ : Україна, 1994. 317 с.

45. Замідра С. В. Публічне управління соціальним капіталом європейських сільських громад. Modernization of Science and Its Influence on Global Processes: V International Scientific and Theoretical Conference, м. Берн (Швейцарія), 3 травня 2024 р. / Collection of Scientific Papers Scientia, 2024. С. 26-28.

46. Замідра С. В. Соціальний капітал та соціальна згуртованість в період глобальних загроз: управлінський аспект. *Успіхи і досягнення у науці* : журнал, 2024, № 3(3). С. 98-116.

47. Інклюзивна відбудова: вимоги ЄС, нова модель допомоги та успішні практики. URL: <https://transparentcities.in.ua/news/-inkliuzyvna-vidbudova-vymohy-yes-nova-model-dopomohy-ta-uspishni-praktyku> (дата звернення: 16.02.2024).

48. Ісаєва Н. І. Шляхи вдосконалення системи стратегічного планування України на сучасному етапі. *Економічний вісник Національного гірничого університету*. 2015. № 4. С. 88–96.

49. Камінська І. М. Фінансова спроможність регіону: діагностика та механізми забезпечення. *Економічний форум*. 2011. № 2. С. 131–144.

50. Качинський А. Б. Індикатор могутності як інтегральний показник безпеки держави. *Математичне моделювання в економіці*. 2015. № 2. С. 75–91.

51. Ковтун Т. Ю. Зарубіжний досвід підтримки бізнесу. *Scientific Collection «InterConf»*, 1 № 123 (2022) : 1st ISPC «Science in the Environment of Rapid Changes» (September 6-8, 2022; Brussels, Belgium). С. 99–102. URL : <https://archive.interconf.center/index.php/conference-proceeding/article/view/1248> (дата звернення: 04.11.2023).

52. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 04.11.2023).

53. Коритько Т. Ю. Методи оцінки фінансової стійкості місцевих бюджетів. *Економічний простір*. 2008. № 12(1). С. 140–145.

54. Лабораторія законодавчих ініціатив. URL: <https://parlament.org.ua/2023/09/04/shho-zaraz-vidbuvayetsya-z-derzhavnoyu-politikoju-vidnovlennya-gromad-i-yaki-pitannya-treba-vrahuvati/> (дата звернення: 04.11.2023).

55. Лимар О. Відновлення – це про правильну ідентифікацію проблем в умовах обмежених ресурсів. URL: <https://rpr.org.ua/news/olhaly-mar-vidnovlennia-tse-pro-pravylnu-identyfikatsiiu-problem-v-umovakh-obmezhenykh-resursiv/> (дата звернення: 16.02.2024).

56. Лукеря Т. Хто керуватиме громадами на деокупованих територіях? Лабораторія законодавчих ініціатив. 12 січня 2023. URL: <https://parlament.org.ua/2023/01/12/hto-keruvatime-gromadamina-deokupovanih-teritoriyah/> (дата звернення: 22.10.2023).

57. Лукеря Т. Що зараз відбувається з державною політикою відновлення громад і які питання треба врахувати. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/17127> (дата звернення: 04.11.2023).

58. Люта О. В., Боярко І. М., Пігуль Н. Г. Удосконалення методів оцінки фінансової стійкості місцевого бюджету. *Актуальні проблеми економіки*. 2012. № 9 (135). С. 194–201.

59. Мігал М. Відбудова України: як здійснюється державний, зовнішній та громадський контроль. 11 серпня 2023. URL: <https://iaa.org.ua/articles/reconstruction-of-ukraine-how-state-external-and-public-control-is-carried-out> (дата звернення: 16.02.2024).

60. Міжнародні партнери допомагають Україні знаходити рішення для зміцнення місцевого самоврядування під час війни. URL:

<https://decentralization.gov.ua/en/news/15737> (дата звернення: 18.08.2023).

61. Місцеве самоврядування : підручник / за ред. В. М. Вакуленка, Ю. Ф. Дехтяренка, В. С. Куйбіди, І. М. Грищенко. Київ : НАДУ, 2019. 672 с.

62. Моніторинг реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13785> (дата звернення: 18.08.2023).

63. Морозюк Н. В. Організаційно-економічна модель самодостатніх сільських громад. *Економіка, фінанси, право*. 2014. №3. С.29-31.

64. Національна стійкість України: стратегія відповіді на виклики та випередження гібридних загроз: національна доповідь / ред. кол. С. І. Пирожков, О. М. Майборода, Н. В. Хамітов, Є. І. Головаха, С. С. Дембіцький, В. А. Смолій, О. В. Скрипнюк, С. В. Стоєцький / Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. Київ : НАН України, 2022. 552 с.

65. Нормативно-правове забезпечення розробки стратегій громад: колізії та проблеми. URL: https://lb.ua/blog/observatory_democracy/483923_normativnopravove_zabezpechennya.html (дата звернення: 04.11.2023).

66. Організація системи забезпечення національної стійкості на регіональному і місцевому рівнях : аналіт. доп. / [Резнікова О. О., Войтовський К. Є., Лепіхов А. В.] ; за заг. ред. О. О. Резнікової. Київ : НІСД, 2021. 140 с. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2021-09/analytrep_08_2021.pdf (дата звернення: 18.08.2023).

67. Павлюк А. Формування об'єднаних територіальних громад: стан, проблемні питання та шляхи їх вирішення : аналітична записка. URL: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/terutor_gromad-86ead.pdf (дата звернення: 18.08.2023).

68. Пастух К. Стратегічне планування розвитку територіальних громад. *Науковий вісник: Державне управління*. 2021, 1(1(7)), 195–215. <https://nvdu.undicz.org.ua/index.php/nvdu/article/view/150>. [https://doi.org/10.32689/2618-0065-2021-1\(7\)-195-215](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2021-1(7)-195-215) (дата звернення: 04.11.2023).
69. 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. Долішнього НАН України», Львів, 2018. 254 с.
70. Поддєрьогін А. М., Наумова Л. Ю. Деякі питання фінансової стабілізації в Україні. *Фінанси України*. 1999. № 12. С. 8–14.
71. Попова М. Ф. Децентралізація влади як механізм розвитку громад. *Актуальні проблеми політики*. 2015. Вип. 54. С. 258–264. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/appol_2015_54_31.pdf (дата звернення: 18.08.2023).
72. Практикум з публічного управління та адміністрування : збірник навч. кейсів для професійної підготовки та підвищення кваліфікації фахівців за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» / авт. кол. Н. Алюшина, Ж. Кравченко, І. Грищенко, Н. Наулік, Я. Турунен, С. Хаджирадева (заг. ред.) та ін. Київ, Українська школа управління, 2022. 160 с.
73. Практичний посібник з питань формування спроможних територіальних громад. Асоціація міст України. 2016. 46 с. URL: <https://www.auc.org.ua/sites/default/files/library/posibnyk.tergrweb.pdf> (дата звернення: 18.08.2023).

74. Принципи повоєнного відновлення природи України. 06 січня 2023. URL: <https://www.savednipro.org/povoyenne-vidnovlennya/> (дата звернення: 16.02.2024).

75. Про внесення змін до деяких законів України щодо першочергових заходів реформування сфери містобудівної діяльності: Закон України 12.05.2022 № 2254-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2254-20#Text> (дата звернення: 04.09.2023).

76. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 5.02.2015 № 156-VIII (у редакції від 21.07.2023 № 2710-IX). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text> (дата звернення: 04.09.2023).

77. Про затвердження порядків з питань відновлення та розвитку регіонів і територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2023 № 731. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/731-2023-%D0%BF#Text> (дата звернення: 04.11.2023).

78. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР (в редакції від 03.08.2023 3022-IX). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 04.11.2023).

79. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19.06.2003 №964-IV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua> (дата звернення: 18.08.2023).

80. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України 17.02.2011 № 3038-VI (у редакції від 01.10.2023 № 2573-IX). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text> (дата звернення: 04.09.2023).

81. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 серпня 2021 року «Про запровадження національної системи стійкості»: Указ Президента України від 27 вересня 2021 року №479/2021. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/4792021-40181> (дата звернення: 18.08.2023).

82. Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей: Закон України від 20.12.1991 №2011-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2011-12#Text> (дата звернення: 18.08.2023).

83. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року: Указ Президента України від 30.09.2019 №722/2019. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/7222019-29825> (дата звернення: 04.09.2023).

84. Резнікова О. О., Войтовський К. Є., Лепіхов А. В. Національні системи оцінювання ризиків і загроз: кращі світові практики, нові можливості для України : аналіт. доп. Київ : НІСД, 2020. 84 с.

85. Резнікова О. О., Войтовський К. Є., Лепіхов А. В. Організація системи забезпечення національної стійкості на регіональному і місцевому рівнях : аналіт. доп. Київ : НІСД, 2021. 140 с.

86. Резнікова О. О., Войтовський К. Є. Проблема термінологічної невизначеності у сфері розбудови національної стійкості : аналіт. зап. Київ : НІСД, 2021. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2021-01/az7-gloss-060121_5.pdf (дата звернення: 17.10.2023).

87. Резнікова О. О. Забезпечення стійкості держави і суспільства до терористичної загрози в Україні та світі. *Стратегічні пріоритети*. 2017. № 3. С. 22–28.

88. Резнікова О. О. Концептуальні підходи до вибору моделі забезпечення національної стійкості. *Стратегічні пріоритети*. 2019. № 1. С. 18–27.

89. Резнікова О. О., Лепіхов А. В. Проблеми та перспективи забезпечення стійкості регіонів і територіальних громад. Національний інститут стратегічних досліджень. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-11/az-03.11.20.pdf> (дата звернення: 17.10.2023).

90. Резнікова О. О., Місюра А. О., Дрьомов С. В., Войтовський К. Є. Актуальні питання протидії тероризму у світі та в Україні : аналіт. доп. Київ : НІСД, 2017. 60 с.

91. Резнікова О. О. Національна стійкість в умовах мінливого безпекового середовища : монографія. Київ : НІСД, 2022. 456 с.

92. Резнікова О. О. Особливості формування державної політики за принципами національної стійкості. *Вісник Львівського університету*. Серія: Філософсько-політологічні студії. 2018. № 18. С. 349–353.

93. Резнікова О. О. Перспективи глобального розвитку у 2014 році: висновки для України. *Стратегічні пріоритети*. 2014. № 1. С. 169–174.

94. Реінтеграція ветеранів. Укрінформ мультимедіа платформа іномовлення України. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3765976-reintegracia-veteraniv-laputina-obgovorila-posilenna-spivpraci-z-golovou-predstavnictva-mom.html> (дата звернення: 17.10.2023).

95. Розумний М. М. Виклики національного самовизначення. Київ : НІСД, 2016. 196 с.

96. Рябушка Л. Б. Інтегральне оцінювання соціально-економічного розвитку муніципалітетів країн-членів Європейського Союзу. *Актуальні проблеми економіки*. 2014. № 9. С. 264–271.

97. Світова гібридна війна: український фронт : монографія / за заг. ред. В. П. Горбуліна. Київ : НІСД, 2017. 496 с.

98. Сембер С. В., Чубарь О. Г., Машіко К. С. Теоретичні підходи до визначення сутності фінансової спроможності та фінансових ресурсів територіальної громади. *Регіональна економіка*. 2015. № 3. С. 81–90.
99. Ситник Г. П. Державне управління національною безпекою України: монографія. К.: НАДУ, 2004. 408 с.
100. Сіленко О. С. Соціальна політика захисту ветеранів в умовах війни та повоєнної відбудови України. Sectoral Research XXI: Characteristics and Features. IV International Scientific and Theoretical conference. (08 September, 2023 Chicago, USA). DOI 10.36074/scientia-08.09.2023 URL : <https://previous.scientia.report/index.php/archive/issue/view/08.09.2023> <https://go-vropejska.esclick.me/J7ptBtw04a0u> (дата звернення: 04.11.2023).
101. Скуратівський В. А., Палій О. М., Лібанова Е. М. Соціальна політика: навч. посіб. Київ : УАДУ, 2003. 365 с.
102. Словник професійної термінології для майбутніх фахівців Національної гвардії України (до курсу «Українська мова за професійним спрямуванням»): навчальний посібник. К. : ФПФ НГУ НАВС, 2016. 156 с.
103. Сментина Н. В., Фіалковська А. А. Стратегічне планування місцевого розвитку: навч. посіб. К.: ФОП Гуляєва В. М., 2019. 244 с. URL: <http://dspace.oneu.edu.ua/jspui/bitstream.pdf> (дата звернення: 04.11.2023).
104. Старостенко Н. В. Методичні підходи до оцінки фінансової стійкості бюджету міста. *Актуальні проблеми економіки*. 2006. № 7. С. 38–47.
105. Столярик О., Семигіна Т. Повернутися з війни: психосоціальна підтримка ветеранів/-нок та членів їхніх сімей. *Social Work and Education*. Львів. 2023. С. 63–77.

106. Сторонянська І.З., Пелехатий А.О. Напрямки модернізації фінансового забезпечення розвитку сільських територіальних громад у контексті завдань адміністративно-територіальної реформи. *Фінанси України*. 2015. № 10. С. 97–108.

107. Стратегія формування системи переходу від військової служби до цивільного життя на період до 2032 року. URL: https://mva.gov.ua/storage/app/sites/1/uploaded-files/Проект_Стратегії.pdf (дата звернення: 04.11.2023).

108. Стрійчак-Ковальська Г.К. Інструменти розвитку самоуправління : матеріали IV Міжнародної науково-практичної конференції «Innovative research and perspectives of the development of science and technology», January 29-31, 2024. Stockholm, Sweden. 392 p. PP. 288-291. ISBN – 9-789-40370-737-2 URL: <https://eu-conf.com/events/innovative-research-and-perspectives-of-the-development-of-science-and-technology/> (дата звернення: 08.04.2024).

109. Суходоля О.М. Стійкість енергетичної системи чи стійкість енергозабезпечення споживачів: постановка проблеми. *Стратегічні пріоритети*. 2018. № 2. С. 101–117.

110. Тарасова В. Кадрове забезпечення в об'єднаних територіальних громадах. *Україна: події, факти, коментарі*. 2017. № 12. С. 30–41. URL: <http://nbuviar.gov.ua/images/ukraine/2017/ukr12.pdf> (дата звернення: 04.11.2023).

111. Український психологічний Хаб. URL: <https://www.psykholoh.com/> (дата звернення: 16.02.2024).

112. Уряд затвердив порядки з питань відновлення та розвитку регіонів і громад. Урядовий портал. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/uriad-zatverdyv-poriadky-z-pytan-vidnovlennia-ta-rozvytku-rehioniv-i-hromad> (дата звернення: 04.11.2023).

113. Харазішвілі Ю.М. Системна безпека сталого розвитку: інструментарій оцінки, резерви та стратегічні сценарії реалізації : монографія / НАН України ; Ін-т економіки пром-ті. Київ, 2019. 304 с.

114. Чернов С.І., Мущинська Н.Ю. Об'єднання територіальних громад як механізм забезпечення ресурсної спроможності сільських громад. *Теорія та практика державного управління*. 2016. Вип. 3(54). С. 172–177. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2016-3/doc/3/03.pdf> (дата звернення: 04.11.2023).

115. Чимбір О. Соціальна інтеграція ветеранів війни. URL: <https://er.usu.edu.ua/handle/1/3931> (дата звернення: 04.11.2023).

116. Шапшалов І.В. Соціальна адаптація ветеранок і ветеранів війни до цивільного життя. URL: <http://ekhsuir.kspu.edu/bitstream/handle/123456789/17992/Shapshalov> (дата звернення: 04.11.2023).

117. Штундер І.О. Природа стійкості соціальної сфери в умовах шоків впливів. *Економіка і суспільство*. 2017. Випуск 11. С. 11–16.

118. Шуштершич Я. Як повоєнна відбудова визначатиме розвиток регіонів. URL: <https://voxukraine.org/yak-povoyenna-vidbudova-vyznachatyme-rozvytok-regioniv> (дата звернення: 16.02.2024).

119. Ackoff R. Towards a System of Systems Concepts. *Management science*. 1971. Vol. 17. № 11. Pp. 661–671. URL: https://ackoffcenter.blogs.com/ackoff_center_weblog/files/AckoffSystemOfSystems.pdf (дата звернення: 17.10.2023).

120. Ashby W. R. *Design for a brain: the origin of adaptive behavior*. New York : Wiley, 1960. 286 p.

121. Ashby W. R. Principles of the Self-Organizing Dynamic System. *Journal of General Psychology*. 1947. № 37. Pp. 125–128.

122. Australian Disaster Resilience Knowledge Hub. Australian Institute for Disaster Resilience. Australian Disaster Resilience Glossary. URL:

<https://knowledge.aidr.org.au/glossary/?wordOfTheDayId=&keywords=&alpha=&page=5&results=50&order=AZ> (дата звернення: 17.10.2023).

123. Bertalanffy L. von. *General System Theory: Foundations, Development, Applications*. N.Y. : George Braziller, 1968. 289 p.

124. Bohle H. G., Etzold B., Keck M. Resilience as agency. 2009. URL: https://www.researchgate.net/profile/Markus-Keck/publication/263111355_Resilience_as_Agency/links/0a85e539eed4c4a472000000/Resilience-asAgency.pdf (дата звернення: 12.10.2023).

125. Bourbeau P. Resiliencism: premises and promises in securitisation research. *Resilience*. 2013. № 1:1. Pp. 3–17.

126. Business continuity and resiliency services from IBM. IBM Global Services. N.Y. : Somers, 2009. May. URL: https://www.ciosummits.com/media/pdf/cloud/IBM_strengthen_your_business.pdf (дата звернення: 17.10.2023).

127. Bowles S., Durlauf S., Hoff K. (Eds.) *Poverty traps*. Princeton : Princeton University Press, 2006. 240 p.

128. Brauch H. G. Concepts of Security Threats, Challenges, Vulnerabilities and Risks. In Brauch H. G., et al. (Eds.). *Coping with Global Environmental Change, Disasters and Security*. Hexagon Series on Human and Environmental Security and Peace. 2011. Pp. 61–106.

129. Brauch H. G. Threats, Challenges, Vulnerabilities and Risks in Environmental and Human Security. *Studies of the University: Research, Counsel, Education*. № 1. Bonn : United Nation University, Institute for Environment and Human Security, 2005. 101 p.

130. Brown D., Kulig J. The concept of resiliency: Theoretical lessons from community research. *Health and Canadian Society*. 1996/97. № 4. Pp. 29–52.

131. Canetti D., Waismel-Manor I., Cohen N. and Rapaport C. What Does National Resilience Mean in a Democracy? Evidence from the United States and Israel. *Armed Forces & Society*. 2013. Vol. 40. Issue 3. Pp. 504–520.
132. Carpenter S. R., Brock W. A. Adaptive capacity and traps. *Ecology and Society*. 2008. Vol. 13. Issue 2. Art. 40. URL: <http://www.ecologyandsociety.org/vol13/iss2/art40/> (дата звернення: 01.11.2023).
133. Carpenter S., Walker B., Anderies J. M., Abel N. From metaphor to measurement: resilience of what to what? *Ecosystems*. 2001. Vol. 4(8). Pp. 765–781.
134. Chandler D. Beyond neoliberalism: resilience, the new art of governing complexity. *Resilience*. 2014. № 2:1. Pp. 47–63.
135. Chandler D. Resilience and human security: The post-interventionist paradigm. *Security Dialogue*. 2012. № 43(3). Pp. 213–229.
136. Churchman C. W., Ratoosh P. (Eds.). *Measurement: Definitions and Theories*. New York : John Wiley, 1959. 64 p.
137. City resilience index. Arup. URL: <https://www.cityresilienceindex.org> (дата звернення: 17.10.2023).
138. Decentralization and Local Democracy in the World. First Global Report by United Cities and Local Governments (2008). URL: <https://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/978-0-8213-7734-5> (дата звернення: 17.10.2023).
139. Definitions of Community Resilience: An Analysis: A CARRI Report. Community and Regional Resilience Institute, 2013. URL: <https://s31207.pcdn.co/wp-content/uploads/2019/08/Definitions-of-communityresilience.pdf> (дата звернення: 17.10.2023).
140. Disaster Recovery Institute. International Glossary for Resilience. URL: <https://drii.org/resources/viewglossary> (дата звернення: 17.10.2023).

141. Donno R. Building national resilience: Survive crisis, seize opportunity, prepare for change. Booz Allen Hamilton, Inc., 2017. URL: https://www.boozallen.com/content/dam/boozallen_site/dig/pdf/white_paper/building-national-resilience.pdf (дата звернення: 17.10.2023).

142. Dragan Ivan, Gryshchenko Iryna, Ridei Nataliia, Zhemoyda, O., Davidyuk, A. Assessment of the role of the state as a leader in the demographic development of Ukraine. Annals of the Romanian Society for Cell Biology. 2021. 25(3). p. 5029-5036. URL: <https://www.scopus.com/authid/detail.uri?authorId=57220835020&eid=2-s2.0-84991728663>. file:///C:/Users/хп/Downloads/2007-Article%20Text-3748-1-1020210328%20(2).pdf (дата звернення: 04.11.2023).

143. Duit A., Galaz V., Eckerberg K., Ebbesson J. Governance, complexity, and resilience. Global Environmental Change. 2010. Vol. 20. Pp. 363– 368. URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S095937801000035X?via%3Dihub> (дата звернення: 17.10.2023).

144. Erikson K. T. A new species of trouble: the human experience of modern disasters. New York : W. W. Norton, 1995. 264 p.

145. FAO. Resilience Programme in Somalia. URL: <http://www.fao.org/emergencies/faoin-action/projects/detail/en/c/265285> (дата звернення: 14.06.2023).

146. FEMA Glossary. URL: <https://www.fema.gov/about/glossary> (дата звернення: 17.10.2023).

147. Fiksel J. Designing Resilient, Sustainable Systems. Environmental Science and Technology. 2003. Vol. 37 (23). Pp. 5330–5339. URL: <http://www.ask-force.org/web/Sustainability/Fiksel-Designing-Resilient-SustainableSystems-2003.pdf> (дата звернення: 17.10.2023).

148. Fiksel J. Sustainability and resilience: toward a systems approach. Sustainability: Science, Practice and Policy. 2006. Vol. 2:2. Pp. 14–21.

149. FM Global resilience index. URL: www.fmglobal.com/resilienceindex (дата звернення: 17.08.2021).
150. Folke C. Resilience (Republished). Ecology and Society. 2016. Vol. 21. Issue 4. Art. 44. URL: <http://www.ecologyandsociety.org/vol21/iss4/art44/> (дата звернення: 17.10.2023).
151. Gunderson L. H., Holling C. S. (Eds). Panarchy: Understanding Transformations in Systems of Humans and Nature. Island Press, 2001. 536 p.
152. Glossary. Resilience Alliance. URL: <https://www.resalliance.org/glossary> (дата звернення: 17.10.2023).
153. Glossary: Resilience. Evidence on Demand, UK. 2016. URL: <https://www.gov.uk/research-for-development-outputs/glossary-resilience> (дата звернення: 17.10.2023).
154. Glossary English from the report: AR5 Climate change 2014: mitigation of climate change. Intergovernmental Panel on Climate Change. URL: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/ipcc_wg3_ar5_annex-i.pdf (дата звернення: 17.10.2023).
155. Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management. Evaluation and Aid Effectiveness. № 6. Paris, 2002. 16 p. URL: <https://www.oecd.org/dac/31650813.pdf> (дата звернення: 17.10.2023).
156. Gryshchenko I., Barikova, A., Oliinyk, V., Kozak, I., & Lutsiv, N. (2023). Government financial support for businesses in the period of global threats: Apoyo financiero del gobierno para empresas en el período de amenazas globales. Cuestiones Políticas, 41(78), 595-611. DOI: <https://doi.org/10.46398/cuestpol.4178.41> URL : <https://produccioncientificaluz.org/index.php/cuestiones/article/view/40689> (дата звернення: 14.10.2023).

157. Gryshchenko I., Bondar Y., Serohina S., Bodrova I., & Stohova O. (2022). Building the capacity of territorial communities by revealing their latent potential. *Amazonia Investiga*, 11(53), 45-58. URL: <https://amazoniainvestiga.info/check/53/5-45-58.pdf>.

<https://doi.org/10.34069/AI/2022.53.05.5> (дата звернення: 04.11.2023).

158. Gryshchenko, Iryna M., Denysova, Alina V., Ovsianikova, Olga O., Buha, Hanna S., Kiselyova, Elena I. (2021). Means for control over the activities of public authorities by Civic Democratic Institutions: the conceptual framework analysis. *Cuestiones Politicas*, 39(69), 797-814. <https://doi.org/10.46398/cuestpol.3969.49>.

<https://produccioncientificaluz.org/index.php/cuestiones/article/view/36329> (дата звернення: 04.11.2023).

159. Gryshchenko, I. M. Development of the capacity of territorial communities. *Науковий вісник Полісся*. Чернігів : ЧНТУ, 2018. № 2 (14). Ч. 1. С. 98–104. DOI: 10.25140/2410-9576-2018-1-2(14)-98-104 http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvp_2018_2%281%29_15 (дата звернення: 04.11.2023).

160. Gryshchenko, Iryna M., Kruhlov, V., Lypchuk, O., Lomaka, I., Kobets, Y. (2022). Infrastructural Development of Smart Cities as the Background of Digital Transformation of Territorial Units. *Cuestiones Politicas*, Vol. 40, № 73(2022), 233-250. URL: <https://produccioncientificaluz.org/index.php/cuestiones/article/view/38394/42575>. DOI: <https://doi.org/10.46398/cuestpol.4073.11> (дата звернення: 04.11.2023).

161. Gryshchenko, I., Lazor, O., Oliinyk, V., Lazor, O., & Yunyk, I. (2023). Strategic public policy providers in the context of European integration. *Amazonia Investiga*, 12(64), 175-187. <https://doi.org/10.34069/AI/2023.64.04.17> (дата звернення: 04.11.2023).

162. Gryshchenko Iryna, Musina Khristina. Multi-vector approaches to the reintegration of veterans and combatants. *Theoretical and empirical scientific research: concept and trends: Collection of scientific papers «ΛΟΓΟΣ» with Proceedings of the VI International Scientific and Practical Conference*, Oxford, February 2, 2024. Oxford, United Kingdom. 461 p. PP. 103-107. DOI 10.36074/logos-02.02.2024. URL: <https://archive.logos-science.com/index.php/conference-proceedings/issue/view/19>

163. Gryshchenko Iryna, Vasylieva Oleksandra, & Prylipko Sergii. (2020, November 20). Efficiency of functioning of the system of public administration. *Scientific and practical international conference: Public Administration in the 21st Century: Problems and Development Prospects*. <https://doi.org/10.5281/zenodo.4274658>

164. Gunderson L. H., Holling C. S. (Eds). *Panarchy: Understanding Transformations in Systems of Humans and Nature*. Island Press, 2001. 536 p.

165. Gunderson L. H., Holling C. S., Light S. S. *Barriers and Bridges to the Renewal of Ecosystems and Institutions*. New York : Columbia University Press, 1995. 593 p.

166. Hayek F. A. *The Fatal Conceit: The Errors of Socialism*. In *The collected Works of F. A. Hayek*. Vol. 1. University of Chicago Press, 1991. 194 p.

167. Hayek F. A. *The Theory of Complex Phenomena*. In *Hayek F. A. Studies in Philosophy, Politics and Economics*. London : Routledge & Kegan Paul, 1967. Pp. 22–42.

168. Hodicky J., Özkan G., Özdemir H., Stodola P., Drozd J., Buck W. *Dynamic Modeling for Resilience Measurement: NATO Resilience Decision Support Model*. URL: <http://dx.doi.org/10.3390/app10082639> (дата звернення: 04.11.2023).

169. Holling C. S. *Adaptive Environmental Assessment and Management*. London : Wiley, 1978. 377 p.

170. Holling C. S. Understanding the Complexity of Economic, Ecological, and Social Systems. *Ecosystem*. 2001. № 4. Pp. 390–405.

171. Holling C. S. Resilience and Stability of Ecological Systems. *Annual Review of Ecology and Systematics*. 1973. Vol. 4. Pp. 1–23.

172. Hryshchenko, Iryna M.; Alekseieva, Kateryna A.; Semenyshyn, Mykola O.; Oliinyk, Volodymyr V.; Buha, Hanna S. Research of features of professional self-actualization of civil servants through the determinants of information security. *Revista San Gregorio*. Num. 42 (2020). Special Edition-2020. P. 41–53.
<http://revista.sangregorio.edu.ec/index.php/REVISTASANGREGORIO/rt/metadata/1537/5> (дата звернення: 04.11.2023).

173. ISO. Information technology – Security techniques – Information security management systems – Requirements. ISO/IEC 27001:2013. URL: <https://www.iso.org/standard/54534.html> (дата звернення: 23.10.2023).

174. ISO. Organizational resilience – Principles and attributes. ISO 22316:2017. Security and resilience. URL: <https://www.iso.org/standard/50053.html> (дата звернення: 23.10.2023).

175. ISO. Risk management – Risk assessment techniques. IEC 31010:2019. URL: <https://www.iso.org/standard/72140.html> (дата звернення: 23.10.2023).

176. ISO. Risk management – Guidelines. ISO 31000:2018. URL: <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:31000:ed-2:v1:en> (дата звернення: 23.10.2023).

177. ISO. Risk management – Guidelines. ISO 31000:2022. URL: <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:31000:ed-2:v1:en> (дата звернення: 23.10.2023).

178. ISO. Risk management – Risk assessment techniques. IEC 31010:2022. URL: <https://www.iso.org/standard/72140.html> (дата звернення: 23.10.2023).

179. ISO. Security and resilience – Business continuity management systems – Requirements. ISO 22301:2019. URL: <https://www.iso.org/standard/75106.html> (дата звернення: 23.10.2023).

180. ISO. Security and resilience – Community resilience – Guidelines for supporting vulnerable persons in an emergency. ISO 22395:2018. URL: <https://www.iso.org/standard/50291.html> (дата звернення: 23.10.2023).

181. ISO. Security and resilience – Community resilience – Guidelines for conducting peer reviews. ISO 22392:2020. URL: <https://www.iso.org/standard/50289.html> (дата звернення: 23.10.2023).

182. ISO. Security and resilience – Vocabulary. ISO 22300:2021. URL: <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:22300:ed-3:v1:en:term:3.1.162> (дата звернення: 23.10.2023).

183. ISO. Specification for security management systems for the supply chain. ISO 28000:2007. URL: <https://www.iso.org/standard/44641.html> (дата звернення: 23.10.2023).

184. ISO. Societal security – Guideline for incident preparedness and operational continuity management. ISO/PAS 22399:2007. URL: <https://www.iso.org/standard/50295.html> (дата звернення: 23.10.2023).

185. ISO. Sustainable cities and communities – Indicators for city services and quality of life. ISO 37120:2018. URL: <https://www.iso.org/standard/68498.html> (дата звернення: 23.10.2023).

186. ISO. Sustainable cities and communities – Indicators for smart cities. ISO 37122:2019. URL: <https://www.iso.org/standard/69050.html> (дата звернення: 23.10.2023).

187. ISO. Sustainable cities and communities – Indicators for resilient cities. ISO 37123:2019. URL: <https://www.iso.org/standard/70428.html> (дата звернення: 23.10.2023).

188. ISO. Sustainable development in communities – Management system for sustainable development – Requirements with guidance for use.

ISO 37101:2016. URL: <https://www.iso.org/standard/61885.html> (дата звернення: 23.10.2023).

189. Ivanova, O., Tulush L., Gryshchenko, I., Hrebenuk, B., Fedorova, A. Tax Incentives in Public Administration Strategy for Territorial Leadership in Energy Conservation. *Annals of the Romanian Society for Cell Biology*, 2021, 25 (1). p. 7063-7071 URL: <https://www.scopus.com/authid/detail.uri?authorId=57220835020&eid=2-s2.0-84991728663>. file:///C:/Users/хп/Downloads/875-Article%20Text-1644-1-10-20210305%20(3).pdf (дата звернення: 04.11.2023).

190. Jovanovich A., et al. Analysis of existing assessment resilience approach, indicators and data sources: Usability and limitations of existing indicators for assessing, predicting and monitoring critical infrastructure resilience. Stuttgart, 2016. URL: <https://www.researchgate.net/publication/316548433> (дата звернення: 04.11.2023).

191. Kaufmann M., Cavelti M. D., Kristensen K. S. Resilience and (in)security: Practices, subjects, temporalities. *Security Dialogue*. 2015. № 46(1). Pp. 3–14.

192. Kaufmann M. Emergent self-organisation in emergencies: resilience rationales in interconnected societies. *Resilience*. 2013. № 1:1. Pp. 53–68.

193. Lasconjarias G. Deterrence through Resilience. NATO, the Nations and the Challenges of Being Prepared. Research Division – NATO Defense College, Rome. Eisenhower Paper. 2017. № 7. Pp. 1–8.

194. Lee A. V., Vargo J., Seville E. Developing a Tool to Measure and Compare Organizations' Resilience. *Natural Hazards Review*. 2013. № 14. Pp. 29–41.

195. Martin-Breen P., Anderies J. M. Resilience: A Literature Review. Bellagio Initiative, 2011. URL: <https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/123456789/3692/Bellagio-Rockefeller%20bp.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (дата звернення: 04.11.2023).

196. Moench M., Dixit A. (Eds.). Working with the winds of change: towards strategies for responding to the risks associated with climate change and other hazards. ProVention Consortium ; Institute for Social and Environmental Transition-International ; Institute for Social and Environmental Transition-Nepal. Kathmandu : Format Printing Press, 2007. 296 p. URL: https://www.unisdr.org/files/2652_windsofchange.pdf (дата звернення: 04.11.2023).

197. National Resilience Promotion Office, Cabinet Secretariat, Japan. Building National Resilience. *Creating a Strong and Flexible Country*. URL: https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kokudo_kyoujinka/en/e01_panf.pdf (дата звернення: 04.11.2023).

198. Norris F. H., Stevens S. P., Pfefferbaum B., Wyche K. F., Pfefferbaum R. L. Community Resilience as a Metaphor. Theory. Set of Capacities and Strategy for Disaster Readiness. *American Journal of Community Psychology*. 2008. № 41(1-2). Pp. 127–150.

199. OECD. National Risk Assessment: A Cross Country Perspective. Paris : OECD Publishing, 2017. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264287532-en> (дата звернення: 23.10.2023).

200. Polasky S., Carpenter S. R., Folke C., Keeler B. Decision-making under great uncertainty: environmental management in an era of global change. *Trends in Ecology and Evolution*. 2011. Vol. 26. Pp. 398–404. URL: https://www.researchgate.net/publication/51168974_Decision-

making_under_great_uncertainty_Environmental_management_in_an_era_of_global_change (дата звернення: 23.10.2023).

201. Pollack J. H., Wood J. D. Enhancing Public Resilience to Mass-Casualty WMD Terrorism in the United States: Definitions, Challenges, and Recommendations / Defense Threat Reduction Agency, Advanced Systems and Concepts Office. 2010. URL: <https://fas.org/irp/agency/dod/dtra/resilience.pdf> (дата звернення: 23.10.2023).

202. Proag V. The concept of vulnerability and resilience. Building Resilience 2014: 4th International Conference on Building Resilience (8–10 September 2014, Salford Quays, UK). *Procedia Economics and Finance*. No. 18. Pp. 369–376.

203. Parsons T. Social Systems and the Evolution of Action Theory. New York : Free Press, 1977. 429 p.

204. Prior T., Hagmann J. Measuring Resilience: Benefits and Limitations of Resilience Indices. SKI Focus Report 8 / Center for Security Studies (CSS). Zurich : ETH, 2012. URL: https://www.files.ethz.ch/isn/173644/FocalReport_-8-Measuring_Resilience_2013.pdf (дата звернення: 23.10.2023).

205. Pursiainen C., Rød B. (Eds.). Report of criteria for evaluating resilience. In Improved risk evaluation and implementation of resilience concepts to Critical Infrastructure. *IMPROVER project*. 2016. URL: https://www.researchgate.net/publication/320286600_Report_of_criteria_for_evaluating_resilience (дата звернення: 23.10.2023).

206. Relief Web Glossary of Humanitarian Terms. URL: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/4F99A3C28EC37D0EC12574A4002E89B4-reliefweb_aug2008.pdf (дата звернення: 23.10.2023).

207. Rensel D. J. Resilience – A Concept. *Defense ARJ*. 2015. Vol. 22. № 3. Pp. 294–324.

208. Resilience Alliance. Assessing resilience in social-ecological systems: Workbook for practitioners. Version 2.0. 2010. URL: https://www.resalliance.org/files/ResilienceAssessmentV2_2.pdf (дата звернення: 23.10.2023).

209. Rogers P. Rethinking Resilience: Articulating Community and the UK Riots. *Politics*. 2013. Vol. 33. № 4. Pp. 322–333.

210. Rose A. Economic Resilience to Natural and Man-Made Disasters: Multidisciplinary Origins and Contextual Dimensions. *Environmental Hazards*. 2007. Vol. 7(4). Pp. 383–398.

211. Scott W. G. Organizational Theory: An Overview and an Appraisal. *Academy of Management Journal*. 1961. Vol. 4. № 1. Pp. 7–26.

212. Semenyshyn, Mykola O.; Hryshchenko, Iryna M.; Alekseieva, Kateryna A.; Oliinyk, Volodymyr V.; Buha, Hanna S. Research of features of professional self-actualization of civil servants through the determinants of information security. *Revista San Gregorio*. Num. 42 (2020). Special Edition-2020. P. 41–53. URL: <http://revista.sangregorio.edu.ec/index.php/REVISTASANGREGORIO/rt/metadata/1537/5> (дата звернення: 23.10.2023).

213. Stockholm Resilience Centre. Resilience dictionary. URL: <http://stockholmresilience.org/research/resilience-dictionary.html> (дата звернення: 17.08.2021).

214. Trusova N. V., Hryvkivska O. V., Yavorskaya T. I., Prystemskyi O. S., Kepko V. N., Prus Yu. A. Innovative development and competitiveness of agribusiness subjects in the system of ensuring of economic security of the regions of Ukraine. *Rivista di Studi sulla Sostenibilita*. 2020. Vol. 2. P. 141-156.

215. Trusova N. V., Kohut I. A., Osypenko S. A., Radchenko N. G., Rubtsova, N. N. Implementation of the results of fiscal decentralization of

Ukraine and the countries of the European Union. *Journal of Advanced Research in Law and Economics*. 2019. Vol. 6(44). P. 1649-1663.

216. Trusova N. V., Synchak V. P., Borovik L. V., Kostornoi S. V., Chkan I. A., Forkun I. V. Fiscal policy in a decentralized space of the financial system of Ukraine. *International Journal of Criminology and Sociology*. 2020. Vol. 9. P. 2891-2904.

217. UNCTAD. The Covid-19 Shock to Developing Countries: Towards a “whatever it takes” programme for the two-thirds of the world’s population being left behind. URL: https://unctad.org/system/files/official-document/gds_tdr2019_covid2_en.pdf (дата звернення: 23.10.2023).

218. UNDP. UNDP Integrated Project Portfolio. Building Resilience: In response to the Syria Crisis: Regional Refugee & Resilience Plan (3RP) in Response to the Syria Crisis (SRP). URL: <https://www.arabstates.undp.org/content/rbas/en/home/library/CPR/building-resilience--in-response-tothe-syria-crisis-.html> (дата звернення: 23.10.2023).

219. UNESCO Office Bangkok and Regional Bureau for Education in Asia and the Pacific. Glossary of basic terminology on disaster risk reduction. 2010. URL: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000225784> (дата звернення: 23.10.2023).

220. United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNISDR). UNISDR Terminology on disaster risk reduction. URL: https://www.preventionweb.net/files/7817_UNISDRTerminologyEnglish.pdf (дата звернення: 23.10.2023).

221. United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR). Online glossary. URL: <https://www.undrr.org/terminology> (дата звернення: 23.10.2023).

222. Vdovenko L. O., Martseniuk O. V., Ruda O. L., Titov D. V., Kholiavitska K. S. Determinants of the growth of the financial-economic

potential of rural territorial communities of Ukraine. *International Journal of Agricultural Extension*. 2021. Vol. 2. P. 119–139.

223. Walker J., Cooper M. Genealogies of resilience: From systems ecology to the political economy of crisis adaptation. *Security Dialogue*. 2011. Vol. 42. № 2. Pp. 143–160.

224. Walklate S., Mc Garry R., Mythen G. Searching for Resilience: A Conceptual Excavation. *Armed Forces & Society*. 2013. Vol. 40, Issue 3. Pp. 408–427.

225. Walsh-Dilley M., Wolford W. (Un) Defining resilience: subjective understandings of «resilience» from the field. *Resilience*. 2015. № 3:3. Pp. 173–182.

226. World Economic Forum (WEF). Building National Resilience to Global Risks: Special Report. In *The Global Risks 2013: Report*, 8th edition. URL: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalRisks_Report_2013.pdf (дата звернення: 23.10.2023).

227. Wilson G. *Community Resilience and Environmental Transitions*. London : Routledge, 2012. 272 p.

ДОДАТКИ

Додаток А

Спрямованість Плану заходів з реалізації Концепції забезпечення національної системи стійкості до 2025 року на забезпечення стійкості на рівні територіальних громад*

Запобігання виникненню загроз і настанню кризових ситуацій			
4. Підвищення готовності державних органів, органів місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання до настання кризових ситуацій, запобігання ризикам та мінімізації їх впливу	7) актуалізація нормативно-правових актів щодо функціонування добровільних формувань територіальних громад у частині засад їх створення, діяльності та умов розпуску	IV квартал 2024 року	Міноборони
7. Розвиток у населення культури поведінки на випадок загрози або виникнення кризових ситуацій "ознайомлений і озброєний"	2) утворення відповідно до законодавства у територіальних громадах добровільних формувань цивільного захисту, формувань добровільної та місцевої пожежної охорони (зокрема у складі центрів безпеки громадян), а також об'єднань добровольців (волонтерів) для виконання завдань щодо підтримки безпеки населення	IV квартал 2025 року	органи місцевого самоврядування (за згодою) МВС Мінінфраструктури ДСНС Національна поліція Мінветеранів

	8) розроблення та проведення інформаційних заходів для популяризації питань енергоефективності, енергозбереження, використання відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива серед широких верств населення, територіальних громад та інших цільових аудиторій	2024 рік	Держенергоефективності Мінінфраструктури Міненерго МКІП Держкомтелерадіо Національна академія наук (за згодою) обласні, Київська міська держадміністрації (військові адміністрації) органи місцевого самоврядування (за згодою)
8. Проведення комплексного роз'яснення і навчання для різних цільових груп населення щодо підтримки сил безпеки та оборони у кризовий період	1) підготовка та здійснення комплексу інформаційних заходів щодо оновлення засад діяльності добровольчих формувань територіальних громад та інших форм громадянських об'єднань в інтересах національного спротиву	IV квартал 2024 року	Міноборони МКІП обласні, Київська міська держадміністрації (військові адміністрації) органи місцевого самоврядування (за згодою)
	5) розроблення комплексної програми комунікації командування Сил територіальної оборони Збройних Сил щодо ролі та	IV квартал 2023 року	Міноборони МКІП Мінінфраструктури

	<p>місця добровольчих формувань територіальних громад у системі сил оборони в особливий період</p> <p>6) створення комунікаційних проєктів, спрямованих на інформування про основи діяльності добровольчих формувань територіальних громад, з використанням засобів масової інформації (зокрема електронних)</p>	<p>IV квартал 2023 року</p>	<p>Міноборони МКІП Мінінфраструктури</p>
	<p>7) розроблення тематичних планів, які допоможуть командирам та членам добровольчих формувань територіальних громад комунікувати з різноманітними референтними групами через засоби масової інформації та детально розкривати характер і важливість виконуваних завдань</p>	<p>IV квартал 2023 року</p>	<p>Міноборони МКІП Мінінфраструктури</p>
	<p>8) формування тематичних повідомлень та забезпечення їх доведення через регіональні управління територіальної оборони</p>	<p>IV квартал 2024 року</p>	<p>Міноборони МКІП Мінінфраструктури</p>

	до командирів добровольчих формувань територіальних громад з метою роз'яснення важливості виконання добровольцями функцій із захисту територіальних громад		
10. Забезпечення сталого функціонування державних органів та надання основних послуг населенню у разі настання кризової ситуації	1) розроблення та затвердження планів функціонування транспортної інфраструктури територіальних громад на випадок порушення функціонування або руйнування транспортної інфраструктури, зокрема забезпечення альтернативних транспортних засобів у разі виникнення надзвичайної та/або кризової ситуації	2024 рік	обласні держадмініст- рації (військові адміністрації) органи місцевого само- врядування (за згодою) Мінінфраструктури МВС Національна академія наук (за згодою)
11. Проведення оцінки спроможності територіальних громад надавати підтримку силам безпеки і оборони у кризовий період	1) забезпечення періодичного проведення аналізу рівня підготовки і спроможності регіонів та територіальних громад для забезпечення підтримки сил безпеки і оборони у кризовий період, створення резервів відповідно до визначених потреб	постійно	обласні держадміністрації (військові адміністрації) органи місцевого само- врядування (за згодою) Міноборони Мінінфраструктури

	<p>3) забезпечення проведення технічної модернізації територіальних та місцевих автономатизованих систем централізованого оповіщення в разі загрози виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій з використанням новітніх технологій</p> <p>б) визначення з урахуванням прогнозованих умов та створення запасів у необхідному обсязі для забезпечення населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць продовольством (продуктами харчування) та питною і технічною водою у разі настання кризової ситуації</p> <p>7) визначення потреб у забезпеченні підрозділів, які будуть залучатися до проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт, питною та технічною водою</p>	<p>IV квартал 2024 року</p> <p>постійно</p> <p>постійно</p>	<p>обласні, Київська міська держадміністрації (військові адміністрації) органи місцевого самоврядування (за згодою) ДСНС Держкомтелерадіо Адміністрація Держспецзв'язку</p> <p>обласні, Київська міська держадміністрації (військові адміністрації) органи місцевого самоврядування (за згодою)</p> <p>органи управління територіальних підсистем цивільного захисту (обласні, районні, Київська міська</p>
--	--	---	---

	(з урахуванням потреби у проведеної спеціальної обробки (деконтамінації) та створення необхідних резервів на підставі розрахунків сил і засобів		держадміністрації (військові адміністрації) ДСНС
Подолання наслідків виникнення загроз або настання кризових ситуацій, а також відновлення сталого функціонування			
15. Формування та підтримка спроможності громад під час відновлення у післякризовий період	1) надання підтримки органам місцевого самоврядування у розробленні програм комплексного відновлення територій територіальних громад, планів відновлення та розвитку територіальних громад, концепцій інтегрованого розвитку територій територіальних громад, стратегій розвитку територіальних громад, комплексних планів просторового розвитку територій територіальних громад з урахуванням впливу на довкілля і потреб різних цільових груп населення	2024 і 2025 роки	Мінінфраструктури Агентство відновлення органи місцевого самоврядування (за згодою)

**Примітка: План заходів з реалізації Концепції забезпечення національної системи стійкості до 2025 року затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 10 листопада 2023 р. № 1025-р.*

Співвідношення понять «відновлення» та «відбудова»

«Відновлення»	«Відбудова»
<p data-bbox="193 371 699 656"><> процес надавання попереднього вигляду чому-небудь пошкодженому, зіпсованому, зруйнованому; приведення до попереднього стану; поновлення.</p> <p data-bbox="193 696 767 936">Відновлення – подія, яка полягає в тому, що після несправності об'єкт знову відновлює здатність виконувати потрібну функцію [10].</p>	<p data-bbox="799 371 1433 510"><> відновлення чого-небудь зруйнованого або занедбаного (господарства, міст, сіл, заводів) [10].</p>
<p data-bbox="193 976 754 1216"><> це виклик, але ми готові змінювати життя на краще, з урахуванням принципів SMART і зусилля всіх сфер суспільного життя [16].</p>	<p data-bbox="799 976 1433 1261"><> це не відновлення всього того, що було в минулому, проте було пошкоджено або зруйновано. Вона полягає у відбудові та забезпеченні найнагальніших потреб на майбутнє [16].</p>
<p data-bbox="193 1305 767 1995"><> це про правильну ідентифікацію проблем в умовах обмежених ресурсів, а також розуміння певної привабливості України, враховуючи погіршення демографічної ситуації. Це і про соціальні послуги: освіту, медицину, доступ до культурного контенту, інклюзивність тощо. Тому крім залучення міжнародних партнерів і громадськості до моніторингу проєктів відбудову, контролю ефективного</p>	<p data-bbox="799 1305 1406 1995"><> це не реконструкція до довоєнного стану, це має бути глибока модернізація країни. Інфраструктура, технології, бізнес-середовище, інституції, освіта, охорона здоров'я та інші важливі елементи економіки та суспільства мають реформуватися, щоб допомогти Україні позбутися пострадянської спадщини та стати повноцінною демократією з сучасною економікою, сильними інституціями та потужним оборонним сектором [13].</p>

<p>використання коштів (наголошую, не просто прозорого, але й ефективного), важливе й власне формування концепцій відновлення, впливу на формування державних політик [55].</p>	
<p><> це не лише про будівництво, це про трансформацію нашої держави. Свою руїну ми вже мали, і зараз нам треба розпочати новий етап, коли ми переосмислюємо не просто інфраструктуру, а стосунки між людиною і державою, людиною і громадою, Україною і світом [1].</p>	<p><> процес, який розпочався із початком повномасштабної війни і триває паралельно з новими руйнуваннями, яких завдає росія під час бойових дій та внаслідок обстрілів усєї території країни [11].</p>
<p>План відновлення України [9].</p>	<p><> це більше за відновлення зруйнованого. У багатьох випадках замість повернення знищених конструкції чи підходів, куди важливішим є створення нових – більш релевантних до вимог часу [47].</p>
<p>Програма комплексного відновлення – це документ, який дозволяє скласти цілісну картину та визначити конкретні кроки та етапи.</p> <p>Програма комплексного відновлення стосується не тільки територій, які зазнали руйнувань, а й громад, які зіткнулися з явищем внутрішньої міграції населення, релокації підприємств. Це шанс</p>	<p><> це складний та багатогранний процес, який потребує ефективного контролю та управління. До того ж він має бути підзвітним, прозорим та ґрунтуватися на потребах громад і регіонів [12].</p>

відновитись в новому сучасному форматі і змінити погляди на функціонування населених пунктів в усіх сферах: енергозабезпечення, теплозабезпечення, функціонування підприємств, які є балансоутримувачами.

Програма комплексного відновлення:

- визначає основні просторові, містобудівні та соціально-економічні пріоритети політики відновлення;

- включає в себе комплекс заходів для забезпечення відновлення території відповідної області, території територіальної громади (її частини);

- має сприяти впровадженню таких сучасних підходів та практик розвитку регіонів, територіальних громад, населених пунктів та частин їх територій, як:

- людиноцентризм та соціальна справедливість;

- раціональне просторове планування;

- забезпечення балансу розселення та розміщення робочих місць;

<p>- стала міська мобільність;</p> <p>- інклюзивність, енергоефективність, екологічність;</p> <p>- збереження культурного розмаїття та національної пам'яті;</p> <p>- має відповідати Цілям сталого розвитку України на період до 2030 року, визначеним Указом Президента України від 30 вересня 2019 р. №722.</p> <p>Комплексне відновлення – запурука модернізації та сталого розвитку територій [9].</p>	
<p><> більш широкий процес, який можемо розглядати як ренесанс, переродження нашої держави, тобто демократичної, інтегрованої в ЄС та НАТО країни. Цей процес стосується реформ, які завершуємо і продовжуємо, та регіонального розвитку [15].</p>	<p>Відбудова ж стосується більше інфраструктури, і він у свою чергу залежить від розуміння відновлення. Наприклад, якщо ми не знаємо, як навчати дітей у школі, то ми не будемо знати, яку школу будувати [15].</p>
<p>Метою повоєнного відновлення природи України повинно бути не повернення довоєнного стану екосистем, а побудова абсолютно нової системи управління природними ресурсами, при якій цінність та цілісність довкілля матиме таке ж значення, як і цінність та цілісність суспільства [74].</p>	<p><> критичної інфраструктури – це поле, де в основному діє держава та міжнародні партнери (Японія, Данія, Німеччина), проте велику роль відіграють і ОГС [43].</p>

<>це невід'ємна частина життя кожної людини. Існує багато ситуацій, коли ми стикаємося з викликами, стресовими ситуаціями або втратами, і потребуємо підтримки та засобів для того, щоб поновити своє психологічне здоров'я [109].

<> зруйнованої війною країни відкриє великі та унікальні інвестиційні можливості. Проте вони залежатимуть (особливо для приватного капіталу) від захисту прав власності та наявності принаймні мінімальних стандартів державних послуг і бізнес-середовища. Іншими словами, від реформ.

...відбудова вимагатиме швидкого ухвалення рішень і що звичайне демократичне прийняття рішень на основі консенсусу є надто повільним, тому слід чекати до кінця ранньої фази відбудови, перш ніж створювати нормальні демократичні інститути.

Фундаментальний принцип – відбудова має бути «україноцентричною»: програми допомоги мають бути узгоджені з кінцевими цілями України (наприклад, скоротити відставання ВВП на особу від успішних економік ЄС, стати членом ЄС чи побудувати безвуглецеву економіку). Допомога має зміцнювати успіх країни через національні інститути [12].

**Територіальні громади, що мають Програму відновлення громад
(за даними Порталу державної електронної системи у сфері
будівництва, станом на 26.01.2024 р.)**

№ з/п	Область	Громада/район
1.	Вінницька область	Вінницька територіальна громада, Вінницький район
2.	Дніпропетровська область	Межівська територіальна громада, Синельниківський район
3.	Київська область	Фастівська територіальна громада, Фастівський район
4.	Миколаївська область	Баштанська територіальна громада, Баштанський район
5.	Миколаївська область	Вознесенська територіальна громада, Вознесенський район
6.	Миколаївська область	Миколаївська територіальна громада, Миколаївський район
7.	Миколаївська область	Снігурівська територіальна громада, Баштанський район
8.	Полтавська область	Глобинська територіальна громада, Кременчуцький район
9.	Полтавська область	Зіньківська територіальна громада, Полтавський район
10.	Полтавська область	Новогалещинська територіальна громада, Кременчуцький район
11.	Полтавська область	Новосанжарська територіальна громада, Полтавський район
12.	Полтавська область	Опішнянська територіальна громада, Полтавський район
13.	Полтавська область	Сергіївська територіальна громада, Миргородський район
14.	Сумська область	Конотопська територіальна громада, Конотопський район
15.	Харківська область	Вільхівська територіальна громада, Харківський район
16.	Харківська область	Ізюмська територіальна громада, Ізюмський район
17.	Харківська область	Курилівська територіальна громада, Куп'янський район

18.	Харківська область	Малинівська територіальна громада, Чугуївський район
19.	Харківська область	Мереф'янська територіальна громада, Харківський район
20.	Харківська область	Солоницівська територіальна громада, Харківський район
21.	Харківська область	Старосалтівська територіальна громада, Чугуївський район
22.	Харківська область	Харківська територіальна громада, Харківський район
23.	Харківська область	Чугуївська територіальна громада, Чугуївський район
24.	Херсонська область	Музиківська територіальна громада, Херсонський район
25.	Херсонська область	Нововоронцовська територіальна громада, Бериславський район
26.	Херсонська область	Станіславська територіальна громада, Херсонський район
27.	Чернігівська область	Киїнська територіальна громада, Чернігівський район
28.	Чернігівська область	Куликівська територіальна громада, Чернігівський район
29.	Чернігівська область	Новобілоуська територіальна громада, Чернігівський район
30.	Чернігівська область	Семенівська територіальна громада, Новгород-Сіверський район
31.	Чернігівська область	Талалаївська територіальна громада, Ніжинський район

*Джерело: Портал державної електронної системи у сфері будівництва
(<https://e-construction.gov.ua/>)*

**Анкета для самооцінювання органу місцевого самоврядування
(ОМС)**

**з визначення стану готовності до впровадження механізму
забезпечення стійкості територіальної громади**

(назва ОМС)

I. Загальна інформація про територіальну громаду

1. Тип громади:

міська/сільська/селищна

2. Кількість населених пунктів у громаді:

- один;

- більше ніж один

Зазначити населені пункти _____

3. Кількість населення:

у громаді _____

у адміністративному центрі громади _____

4. Кількість внутрішньо переміщених осіб, що прошивають у громаді
(станом на 16.02.2024 р.): _____

5. До якого типу територій відноситься територіальна громада

- території відновлення;

- точки економічного зростання;

- території з особливими умовами для розвитку;

- території сталого розвитку?

6. Кількість об'єктів зруйнованих внаслідок бойових дій?

- багатоквартирних житлових будинків _____

- приватного сектору (садибного типу) _____

- критичної інфраструктури _____

- соціальної інфраструктури_____

- інших об'єктів_____

7. Наявність/відсутність рішення щодо розроблення програми комплексного відновлення територіальної громади_____

8. Наявність/відсутність Генерального плану населеного пункту – адміністративного центру громади_____

8.1 Рік затвердження Генерального плану_____

8.2 Рік останнього внесення змін_____

9. Наявність/відсутність Генеральних планів інших населених пунктів громади (їх актуальність, рішення)_____

10. Дані щодо детальних планів територій (ДПТ) в межах населених пунктів громади (кількість, їх актуальність, рішення)_____

11. Наявність/відсутність Стратегічного плану розвитку територіальної громади (дата затвердження, актуальність, рішення)_____

II. Визначення рівня забезпечення стійкості територіальної громади

1. Які основні показники (критерії) безпекової ситуації у Вашій громаді?

2. Чи змінилася безпекова ситуація у Вашій громаді за останні 2 (два) роки?

Так

Ні

3. Якщо так, то як змінилася?

- деокупована територія населених пунктів громади;
- побудували/облаштували укриття/захисні споруди;
- відновили інфраструктурні об'єкти;

- відновили об'єкти критичної інфраструктури (водо-, енерго-, газо-, теплозабезпечення тощо);
 - відновили об'єкти соціальної інфраструктури (заклади освіти, культури, спорту тощо);
 - зробили ремонт у житловому фонді (заміна вікон, дверей, покрівлі);
 - розробили програму/план відновлення громади;
 - розробили та затвердили Стратегічний план розвитку громади;
 - інші варіанти відповіді _____
-

4. Чи розроблено документ (на територіальному рівні), що регламентує стратегію реагування на надзвичайні ситуації?

Так

Ні

III. Визначення рівня розвитку територіальної громади

1. Наявність/відсутність бюджету розвитку громади _____

2. Наявність/відсутність бюджетоутворюючих підприємств _____

3. Які конкурентні переваги територіальної громади?

- вигідне географічне положення;
- вигідне транспортне та логістичне сполучення;
- наявність історичних та культурологічних пам'яток;
- рівень екології;
- розвитку туристичної індустрії;
- родючі ґрунти;
- наявність та доступність джерел енергопостачання;
- розвинене інклюзивне середовище;
- наявність вільних земельних ділянок промислового призначення;
- людський ресурс;
- розвиток малого та середнього бізнесу;

- можливості для молоді (центри, заклади вищої освіти тощо);
- розвиток спорту;
- розвиток міської інфраструктури;
- робочі місця;
- інше _____

4. Що з переліченого негативно впливає на розвиток територіальної громади?

- відсутність промислових підприємств;
- високий рівень безробіття;
- низький / недостатній рівень медичного обслуговування;
- низький / недостатній рівень надання освітніх послуг;
- низький / недостатній рівень соціального захисту;
- низький рівень доходів населення;
- високий рівень місцевих податків;
- стан дорожнього покриття доріг загального користування;
- відсутність інфраструктури;
- інше _____

5. Якими є пріоритетні напрямки роботи ОМС щодо розвитку територіальної громади? _____

Дякуємо за Ваші відповіді!

Перелік територіальних громад, що братимуть участь у експериментальному проєкті із запровадження комплексної соціальної послуги з формування життєстійкості (станом на 16.02.2024)

Мета – визначення змісту, обсягу, порядку надання комплексної соціальної послуги з формування життєстійкості, що сприятиме:

- підтримці психічного здоров'я населення та зниженню загального рівня стресу і тривожності серед населення;

- адаптації осіб/сімей/групи осіб, які проживають на території територіальної громади, зокрема внутрішньо переміщених осіб, до кризових ситуацій (зокрема воєнних дій, тимчасової окупації, проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру), набуттю навичок стресостійкості як комплексу особистісних якостей, що дає змогу зменшити значні інтелектуальні, вольові та емоційні навантаження без особливих шкідливих наслідків для власного здоров'я, інших людей та професійної діяльності, а також запобіганню психологічній травматизації та мінімізації ризиків психологічної ретравматизації;

- забезпеченню комплексного підходу до надання соціальних послуг особам/сім'ям/групам осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах та/або належать до вразливих груп населення, які проживають на території територіальної громади;

- зміцненню сімейних і родинних зв'язків та розвитку батьківських компетентностей;

- зміцненню та координації волонтерського руху;

- підвищенню соціальної згуртованості територіальної громади (відповідно до Порядку реалізації експериментального проєкту із запровадження комплексної соціальної послуги з формування життєстійкості, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 3 жовтня 2023 р. № 1049).

Порядок організації діяльності та забезпечення функціонування центрів життєстійкості, затверджений постановою Кабінету Міністрів

України від 23 січня 2024 р. № 83, визначає умови організації діяльності та забезпечення функціонування центрів життєстійкості як громадських соціальних просторів та осередків формування соціальної згуртованості територіальної громади, підтримки психічного здоров'я населення, а також забезпечення застосування комплексного підходу до надання соціальних послуг та інших послуг з підтримки осіб/сімей, які проживають на території територіальної громади.

№ з/п	Назва територіальної громади	Область
1.	Погребищенська міська територіальна громада Вінницького району	Вінницька область
2.	Вінницька міська територіальна громада	Вінницька область
3.	Чечельницька селищна територіальна громада	Вінницька область
4.	Ладижинська міська територіальна громада	Вінницька область
5.	Томашпільська селищна територіальна громада	Вінницька область
6.	Хмільницька міська територіальна громада	Вінницька область
7.	Нововолинська міська територіальна громада	Волинська область
8.	Поромівська сільська територіальна громада	Волинська область
9.	Зимнівська сільська територіальна громада Володимирського району	Волинська область
10.	Литовезька сільська територіальна громада	Волинська область
11.	Турійська селищна територіальна громада	Волинська область
12.	Новопокровська селищна територіальна громада Дніпровського району	Дніпропетровська область
13.	Перещепинська міська територіальна громада	Дніпропетровська область
14.	Васильківська селищна територіальна громада	Дніпропетровська область
15.	Новопільська сільська територіальна громада	Дніпропетровська область

16.	Добропільська міська територіальна громада	Донецька область
17.	Покровська міська територіальна громада	Донецька область
18.	Любарська селищна територіальна громада	Житомирська область
19.	Малинська міська територіальна громада	Житомирська область
20.	Бердичівська міська територіальна громада	Житомирська область
21.	Попільнянська територіальна громада Житомирського району	Житомирська область
22.	Семенівська сільська територіальна громада	Житомирська область
23.	Ярунська сільська територіальна громада	Житомирська область
24.	Житомирська міська територіальна громада	Житомирська область
25.	Ружинська селищна територіальна громада	Житомирська область
26.	Ужгородська міська територіальна громада	Закарпатська область
27.	Мукачівська міська територіальна громада	Закарпатська область
28.	Нижньоворітська сільська територіальна громада	Закарпатська область
29.	Ставненська сільська територіальна громада	Закарпатська область
30.	Тур'є-Ребетівська сільська територіальна громада	Закарпатська область
31.	Мелітопольська міська територіальна громада	Запорізька область
32.	Широківська сільська територіальна громада	Запорізька область
33.	Бурштинська міська територіальна громада	Івано-Франківська область
34.	Івано-Франківська міська територіальна громада	Івано-Франківська область
35.	Надвірнянська міська територіальна громада	Івано-Франківська область
36.	Коломийська міська територіальна громада	Івано-Франківська область

37.	Лисецька селищна територіальна громада	Івано-Франківська область
38.	Рогатинська міська територіальна громада	Івано-Франківська область
39.	Богородчанська селищна територіальна громада	Івано-Франківська область
40.	Тисменицька міська територіальна громада	Івано-Франківська область
41.	Боярська міська територіальна громада Фастівський район	Київська область
42.	Бучанська міська територіальна громада	Київська область
43.	Димерська селищна територіальна громада	Київська область
44.	Ірпінська міська територіальна громада	Київська область
45.	Фастівська міська територіальна громада	Київська область
46.	Гребінківська селищна територіальна громада Білоцерківського району	Київська область
47.	Переяславська міська територіальна громада	Київська область
48.	Кагарлицька міська територіальна громада	Київська область
49.	Ржищівська міська територіальна громада	Київська область
50.	Славутицька міська територіальна громада	Київська область
51.	Оброшинська територіальна громада	Львівська область
52.	Моршинська міська територіальна громада	Львівська область
53.	Стрийська міська територіальна громада	Львівська область
54.	Золочівська міська територіальна громада	Львівська область
55.	Вознесенська міська територіальна громада	Миколаївська область
56.	Казанківська селищна територіальна громада	Миколаївська область
57.	Миколаївська міська територіальна громада	Миколаївська область
58.	Врадіївська селищна територіальна громада	Миколаївська область

59.	Коблівська сільська територіальна громада	Миколаївська область
60.	Куяльницька сільська територіальна громада	Одеська область
61.	Одеська міська територіальна громада	Одеська область
62.	Кобеляцька міська територіальна громада	Полтавська область
63.	Миргородська міська територіальна громада	Полтавська область
64.	Новосанжарська селищна територіальна громада	Полтавська область
65.	Пирятинська міська територіальна громада	Полтавська область
66.	Шишацька територіальна громада	Полтавська область
67.	Лубенська міська територіальна громада	Полтавська область
68.	Полтавська міська територіальна громада	Полтавська область
69.	Володимирецька селищна територіальна громада	Рівненська область
70.	Здолбунівська міська територіальна громада	Рівненська область
71.	Рівненська міська територіальна громада	Рівненська область
72.	Антонівська сільська громада Вараського району	Рівненська область
73.	Березнівська міська територіальна громада	Рівненська область
74.	Тернопільська міська територіальна громада	Тернопільська область
75.	Чортківська міська територіальна громада	Тернопільська область
76.	Первомайська міська територіальна громада Лозівського району	Харківська область
77.	Ізюмська міська територіальна громада	Харківська область
78.	Харківська міська територіальна громада	Харківська область
79.	Чугуївська міська територіальна громада	Харківська область
80.	Кам'янець-Подільська міська територіальна громада	Хмельницька область
81.	Хмельницька міська територіальна громада	Хмельницька область

82.	Дунаєвецька міська територіальна громада	Хмельницька область
83.	Смілянська територіальна громада	Черкаська область
84.	Водяницька селищна територіальна громада	Черкаська область
85.	Мліївська сільська територіальна громада	Черкаська область
86.	Уманська міська територіальна громада	Черкаська область
87.	Хотинська міська територіальна громада	Чернівецька область
88.	Бахмацька міська територіальна громада	Чернігівська область
89.	Коропська селищна територіальна громада	Чернігівська область
90.	Чернігівська міська територіальна громада	Чернігівська область
91.	Михайло-Коцюбинська селищна територіальна громада	Чернігівська область
92.	Городнянська міська територіальна громада	Чернігівська область
93.	Добрянська селищна територіальна громада	Чернігівська область
94.	Корюківська міська територіальна громада	Чернігівська область
95.	Ніжинська міська територіальна громада	Чернігівська область

Територіальних громад – 95.

Областей – 20:

- 1) Вінницька – 6 ТГ;
- 2) Волинська – 5 ТГ;
- 3) Дніпропетровська – 4 ТГ;
- 4) Донецька – 2 ТГ;
- 5) Житомирська – 8 ТГ;
- 6) Закарпатська – 5 ТГ;
- 7) Запорізька – 2 ТГ;
- 8) Івано-Франківська – 8 ТГ;
- 9) Київська – 10 ТГ;

- 10) Львівська – 4 ТГ;
- 11) Миколаївська – 5 ТГ;
- 12) Одеська – 2 ТГ;
- 13) Полтавська – 7 ТГ;
- 14) Рівненська – 5 ТГ;
- 15) Тернопільська – 2 ТГ;
- 16) Харківська – 4 ТГ;
- 17) Хмельницька – 3 ТГ;
- 18) Черкаська – 4 ТГ;
- 19) Чернівецька – 1 ТГ;
- 20) Чернігівська область – 8 ТГ.

*Джерело: Міністерство соціальної політики України
(<https://www.msp.gov.ua/news/23555.html>)*

**Грищенко Ірина Миколаївна
Горбата Людмила Петрівна**

**ТЕРИТОРІАЛЬНІ ГРОМАДИ:
МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТІЙКОСТІ**

МОНОГРАФІЯ

Підписано до друку 20.03.24 Формат 60x84\16
Ум. друк. арк. 20,1 Наклад 100 прим. Зам. № 240165

Видавець і виготовлювач Національний університет біоресурсів
і природокористування України,
вул. Героїв Оборони, 15, м. Київ, 03041.
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 4097 від 17.06.2011