

УДК 352

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.88.1.28>

СТІЙКІСТЬ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

Стешенко Т.В.,
кандидатка юридичних наук,
доцент кафедри державного будівництва,
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Кречик А.С.,
студент I курсу магістратури
факультету прокуратури,
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Кривець О.В.,
студент I курсу магістратури
факультету прокуратури,
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Стешенко Т.В., Кречик А.С., Кривець О.В. Стійкість територіальних громад в Україні.

Стаття присвячена аналізу стійкості територіальних громад України в умовах військової агресії, економічної нестабільності та соціальних змін. Автори зазначають, що термін «стійкість» використовується у різних сферах життя, а тому акцентують свою увагу на відсутність єдиного його розуміння, що підтверджується науковою спільнотою та аналізом юридичної літератури. Однак автори дійшли висновку, що авторитетне визначення «стійкості» міститься в аналітичній доповіді ООН під яким розуміють «здатність системи, громади або суспільства, що зазнають впливу небезпеки, протистояти, поглинати, пристосовуватися та відновлюватися від наслідків небезпеки своєчасно та ефективно, включаючи збереження та відновлення своїх основних базових структур та функцій». У статті проаналізовано законодавче регулювання «стійкості» в контексті національної безпеки, але зауважується, що досягнення національної стійкості неможливе без розвитку стійкості територіальних громад України. Автори акцентують увагу на багатовимірному характері стійкості, що охоплює економічну, фінансову, соціальну, інституційну та кадрову стійкості. Зазначається про посилення зовнішніх та внутрішніх викликів, які підривають стійкість громад, а тому необхідна побудова комплексної системи управління ризиками на основі превентивних та реактивних механізмів. Проте превентивні механізми не знаходять свого швидкого розвитку через фрагментарний підхід до управління ризиками. Автори наголошують на розробленні Концепції забезпечення стійкості територіальних громад, яка стане стратегічною основою для формування стійких, самодостатніх та адаптивних громад. Така Концепція повинна базуватися на моделі стійкості громади: ідентифікація ризиків, запобігання, готовність, попередження, реагування, відновлення та навчання, результатом чого буде стійкість громади або її дезадаптація. Окрім цього автори наводять приклади стійкості територіальних громад України при повномасштабному вторгненні та наголошують, що ефективна комунікація між бізнесом, місцевою владою та жителями громади, а також розвиток кожного з компонентів стійкості територіальних громад можуть не лише зберігати функціонування, а й демонструвати стійкість до будь-яких загроз та викликів.

Ключові слова: стійкість, територіальні громади, спроможність.

Steshenko T.V., Krechyk A.S., Kryvets O.V. Resilience of territorial communities in Ukraine.

The article analyzes the resilience of territorial communities in Ukraine in the context of military aggression, economic instability and social change. The authors note that the term “resilience” is used in various spheres of human life, and therefore focus on the lack of a single understanding of it, which

is confirmed by the scientific community and the analysis of legal literature. However, the authors come to the conclusion that the authoritative definition of “resilience” is contained in the UN analytical report, which is understood as “the ability of a system, community or society exposed to a hazard to withstand, absorb, adapt and recover from the effects of a hazard in a timely and effective manner, including the preservation and restoration of its basic core structures and functions”. The article analyzes the legislative regulation of “resilience” in the context of national security, but notes that achieving national resilience is impossible without developing the resilience of Ukraine’s territorial communities. The authors emphasize the multidimensional nature of resilience, which includes economic, financial, social, institutional and human resource resilience. The authors note the growing external and internal challenges that undermine community resilience, and therefore it is necessary to build a comprehensive risk management system based on preventive and reactive mechanisms. However, preventive mechanisms are not developing rapidly due to a fragmented approach to risk management. The authors emphasize the development of a Concept for ensuring the resilience of territorial communities, which will become a strategic basis for the formation of sustainable, self-sufficient and adaptive local communities. Such a Concept should be based on the community resilience model: risk identification, prevention, preparedness, warning, response, recovery and learning, resulting in community resilience or maladaptation. In addition, the authors provide examples of the resilience of Ukrainian territorial communities in the face of a full-scale invasion and emphasize that effective communication between business, local authorities and community residents, as well as the development of each of the components of community resilience, can not only maintain functioning but also demonstrate resilience to any threats and challenges.

Key words: resilience, territorial communities, capacity.

Постановка проблеми. Актуальність даної статті зумовлена гострою необхідністю зміцнення стійкості територіальних громад України в умовах нестабільності, спричинених повномасштабною війною, економічною нестабільністю та соціальними трансформаціями. А тому комплексний аналіз сутності стійкості територіальних громад, ідентифікація ключових ризиків та визначення захисних факторів можуть стати основою для побудови ефективної моделі стійкості громад в Україні.

Метою статті є дослідження стійкості територіальних громад та механізмів її забезпечення.

Виклад основного матеріалу. Останніми роками популярність «стійкості» різко зросла як в академічному, так і в політичному дискурсі, що супроводжується безліччю інтерпретацій та пояснень цього сплеску інтересу. Поняття «стійкість» є ключовим в контексті здатності систем, зокрема територіальних громад, протистояти зовнішнім і внутрішнім викликам, зберігаючи свою функціональність та розвиток.

Аналіз академічного поняття «стійкості» дає зрозуміти, що відсутнє однозначне його визначення у зв’язку з тим, що воно розглядається у різних сферах суспільного життя: «економічна стійкість», «соціальна стійкість», «стійкість держави», «стійкість територіальних громад» тощо. На цьому наголошують також і Б. Маньєна, Ф. Мачінгура та П. О’Кіф, стверджуючи, що стійкість є нечітким поняттям і має епістемологічні та операційні проблеми [1]. Проте результат «стійкості» у всіх сферах один – це здатність чинити опір змінам і контролювати їх, щоб зберегти стабільність. У словнику української мови під «стійкістю» розуміють «здатність витримати зовнішній вплив, протидіяти чомусь» [2]. К. Фольке ж вважає, що підхід до визначення стійкості набагато багатший, оскільки маємо справу зі складною адаптивною динамікою системи та справжньою невизначеністю, а також з тим, як навчитися жити зі змінами та використовувати їх на свою користь. А тому на нашу думку, ґрунтовне, міждисциплінарне визначення стійкості є «здатність системи реагувати на перешкоди та реорганізовуватися під час змін, зберігаючи при цьому по суті ту саму функцію, структуру та зворотний зв’язок, а отже, ідентичність, тобто здатність змінюватися, щоб зберегти свою ідентичність; стійкість - це динамічна концепція, яка фокусується на тому, як вистояти в умовах змін, як еволюціонувати разом зі змінами» [3].

Зі зростанням актуальності цієї теми, своє авторитетне визначення «стійкості» знайшло в аналітичній доповіді ООН під яким розуміють «здатність системи, громади або суспільства, що зазнають впливу небезпеки, протистояти, поглинати, пристосовуватися та відновлюватися від наслідків небезпеки своєчасно та ефективно, включаючи збереження та відновлення своїх основних базових структур та функцій» [4]. З огляду на універсальне розуміння стійкості, сформульоване в аналітичній доповіді ООН, стає очевидним, що ця характеристика набуває особливого

значення в контексті територіальних громад України, адже в умовах глибоких соціально-економічних та політичних змін, збройного конфлікту, внутрішнього переміщення населення стійкість громад виступає не лише як запорука їхнього функціонування, а й як передумова подальшого розвитку. Саме тому дослідження правових, економічних і соціальних аспектів стійкості територіальних громад набуває особливої актуальності в Україні.

Уперше на законодавчому рівні поняття «стійкість» знайшло своє закріплення в Стратегії національної безпеки України як *«здатність суспільства та держави швидко адаптуватися до змін безпечного середовища й підтримувати стає функціонування, зокрема шляхом мінімізації зовнішніх і внутрішніх уразливостей»* [5]. Однак, на наше глибоке переконання, досягнення національної стійкості неможливе без розвитку стійкості територіальних громад України, які виступають фундаментальною ланкою, що забезпечує життєдіяльність суспільства на місцевому рівні. Тому забезпечення стійкості на місцевому та загальнодержавному рівнях варто сприймати як частину та ціле. Отже, розвиток і зміцнення стійкості громад слід розглядати не як окремий процес, а як інтегральну складову загальнодержавної стратегії, що спрямована на забезпечення стабільності та адаптивності всієї держави.

Стойкість територіальних громад як комплексна характеристика визначається через її складові, які допомагають оцінити та передбачити здатність протистояти тим викликам, що можуть потенційно загрожувати нормальному функціонуванню територіальних громад. А тому серед ключових складових стійкості можна виокремити:

(а) економічна стійкість, яка складається з важливих компонентів як диверсифікації економіки, тобто розширення галузевої структури економіки, зменшення залежності від однієї або декількох основних галузей, розвиток конкурентоспроможності, управління резервуванням та ризиками, розвиток людського капіталу, який допоможе громадам справлятися з економічними викликами та забезпечує сталість розвитку [6].

(б) фінансова стійкість є важливою складовою для функціонування територіальних громад та передбачає не лише наявність достатніх фінансових ресурсів, акумульованих з місцевих податків, зборів чи міжбюджетних трансфертів, а й уміння ефективно контролювати видатки, уникаючи дефіцитів чи надмірної залежності від зовнішнього фінансування. Впроваджуючи комплексну систему оцінки ризиків, диверсифікуючи джерела надходжень, підтримуючи бюджетні резерви та зміцнюючи управлінський потенціал, громади можуть ефективно знижувати ризики та підвищувати свою фінансову стійкість [7].

(в) соціальна стійкість – варто зауважити, що зазначена складова не знайшла свого однозначно розуміння в науковій літературі, а тому тлумачиться доволі широко. Однак ми поділяємо думку Френ Х. Норріс, який вважає, що соціальна стійкість складається з таких елементів: соціальний капітал – рівень соціальної підтримки у скрутні часи, почуття спільності, а також формальні та неформальні зв'язки, які пов'язують членів громади та їхню прив'язаність до місця; компетентність громади - наявності знань та навичок для боротьби з викликами, проактивність у вирішенні проблем та досягнення консенсусу; комунікація – наявність механізмів обміну інформацією для прийняття управлінських рішень [8].

(г) інституційна стійкість – шляхом прийняття ефективних управлінських рішень, участі громадськості, зміцнення довіри до владних інституцій, визначення пріоритетних напрямків [9, с. 61];

(д) кадрова стійкість – розвиток кадрового ресурсу, навчання фахівців, що можуть і спроможні забезпечити стійкість, мотивації персоналу, професійного розвитку [9, с. 61].

Сучасний стан стійкості територіальних громад України визначається комплексом взаємопов'язаних факторів, серед яких ключову роль відіграють наслідки децентралізаційної реформи, економічні виклики, пандемії та збройна агресія проти України. В умовах посилення зовнішніх та внутрішніх викликів стійкість громад набуває особливого значення як основа для вирішення питань місцевого значення, забезпечення фінансових можливостей та ефективного управління на місцях.

Тому для забезпечення стійкості територіальних громад важливою є побудова комплексної системи управління ризиками, яка охоплюватиме як превентивні, так і реактивні механізми. Превентивний блок має включати розроблення методології з управління ризиками з метою ідентифікації потенційних ризиків, вибір засобів та прийомів для управління ними, програму дій та контроль щодо їх зниження. Реактивний компонент системи управління ризиками має забезпечу-

вати оперативне реагування на кризові ситуації, що включає як координацію дій місцевих органів влади, громадських об'єднань і бізнесу, так і використання адаптивних підходів для швидкого відновлення важливих функцій громади. Це передбачає створення чітких планів дій у надзвичайних ситуаціях, фінансово-матеріальних ресурсів, а також системи комунікації між владою та населенням, щоб забезпечити стабільність.

Як показує практика, превентивний компонент знаходиться тільки на етапі свого розвитку, оскільки відсутнє єдине розуміння механізму забезпечення стійкості територіальних громад. Т.Ю. Коритько наводить причину цьому – фрагментарний підхід до управління ризиками, який не передбачає наявності єдиного аналітичного центру, який здійснює акумулювання необхідної статистичної інформації про рівень ризику як при формуванні стратегії забезпечення фінансової стійкості, так і для прийняття управлінських рішень [10, с. 58]. Як наслідок, громади змушені вирішувати нагальні проблеми *ad hoc*, наприклад, як при повномасштабному вторгненню. Така проблема є актуальною і донині, оскільки згідно з опитуванням, на десятий місяць війни, понад 50% з опитаних громад не прийняли плани національного спротиву на місцевому рівні, тільки третина зробили повністю резервне копіювання даних громади [11, с. 9].

Ми вважаємо, що проблемою є відсутність Концепції забезпечення стійкості територіальних громад України, яка б могла стати стратегічною основою для формування стійких, самодостатніх та адаптивних громад. Така Концепція повинна містити критерії стійкості та алгоритми дій щодо їх забезпечення. На наш погляд доцільно розробити Концепцію на основі моделі стійкості громад, яка допоможе органам місцевого самоврядування провести аналіз актуальних і потенційних ризиків і загроз та виявити слабкі місця, а також забезпечить методичною основою для стратегічного планування і визначення пріоритетів розвитку їх організаційних і безпекових спроможностей та посилення потенціалу стійкості. Методологія цієї моделі має базуватися на комплексному підході та охоплювати оцінку ризиків, запобігання, готовність, попередження, реагування, відновлення та навчання. Кожен з цих етапів має власні механізми реалізації, спрямовані на зміцнення безпеки та адаптивності громади до кризових ситуацій [12].

Першим етапом є оцінка ризикових факторів, які найбільше впливають на стійкість громад. Оцінка є відправною точкою процесу, яка включає збір даних про потенційні ризики, їх аналіз та моделювання загроз. Це дозволяє визначити слабкі місця громади та розробити план їх усунення. Їх можемо класифікувати за наступними критеріями:

(а) в адміністративно-управлінській сфері: конкуренція повноважень органів місцевого самоврядування та військових адміністрацій; кадровий дефіцит через недостатнє фінансове забезпечення, мобілізацію працівників місцевих органів влади та імміграцію кваліфікованих кадрів; відсутність чіткої координації між різними рівнями влади.

(б) в соціальній сфері: масова міграція населення (як внутрішньо переміщених осіб, так і зовнішня еміграція); зростання соціальної напруги між місцевими жителями громади та внутрішньо переміщеними особами; зниження довіри до місцевих органів.

(в) у фінансовій сфері: зниження доходів через акумулювання деяких податків з місцевого до державного бюджету; накладання додаткових витрати на забезпечення соціальних гарантій.

(г) в інфраструктурній сфері: фізичне знищення критичної інфраструктури; відсутні ресурси для відновлення та будівництва захисних споруд.

Так, наприклад, позитивним досвідом є м. Львів. У 2021 році у Львівській міській раді створили координаційну групу з розвитку стійкості (Resilience) за підтримки посольства Великобританії, The York Emergency Planning College (EPC) та РНБО, зробивши Львів пілотним містом для впровадження стійкісного планування. У межах проєкту робоча група пройшла навчання в британському Йорку, а з місцевими службами відпрацювали сценарії реагування на загрози. Зокрема, місто забезпечило резервне живлення на ключових об'єктах, що дозволило під час ракетних обстрілів зберегти подачу води до лікарень та забезпечити електропостачання для 30% міста, що стало критично важливим для опорних медзакладів [11, с. 10].

Наступним етапом є запобігання, що спрямоване на запровадження заходів безпеки через план подолання ризиків та план забезпечення стійкості громади, інформування про ризики та обмін інформацією. На цьому етапі розробляються стратегії мінімізації загроз і попередження їх виникнення.

Не менш важливим є готовність громади до ризиків, що забезпечується шляхом створення кризових планів, укладення угод про співпрацю між громадами, розбудова фінансових та технічних можливостей.

На етапі попередження потрібно передбачати відповідні ризики на ранніх етапах шляхом аудиту та моніторингу, що знизить ймовірність неконтрольованого розвитку подій.

З огляду на виявлені ризики, важливо підкреслити, що вони мають подвійний вплив на стійкість територіальних громад: з одного боку, активізують захисні фактори, а з іншого – виявляють їхні вразливості. Тому наступні етапи характеризуються безпосереднім реагуванням на ризики, результатом чого буде стійкість громади або дезадаптація з подальшим поглибленням кризових явищ у цій громаді.

Реагування на кризові ситуації потребує розуміння ситуації, координація між учасниками процесу, розгортання ресурсів, швидке прийняття управлінських рішень та внутрішня і зовнішня комунікація.

Кінцевим етапом є відновлення, яке передбачає повернення до нормального функціонування, модернізацію систем, а також поступову адаптацію до нових реалій. Важливими аспектами є управління витратами та відновлення критичної інфраструктури.

Але на нашу думку, навчання є наскрізним етапом, який супроводжує всі інші стадії. Воно включає аналіз міжнародного досвіду, кадровий розвиток та модернізацію управлінських процесів. Постійний перегляд і вдосконалення планів дозволяє підвищити рівень готовності до майбутніх викликів.

Тому Концепція стійкості територіальних громад має передбачати комплексний підхід, спрямований на зміцнення захисних механізмів та підхід до управління наявними ризиками. Показовим є досвід територіальних громад Дніпропетровської області. Попри значне погіршення фінансової ситуації у перші місяці війни, коли пріоритетами стали соціальний захист, підтримка військових та переселенців, економічна діяльність почала швидко відновлюватися. Уже за чотири місяці доходи місцевих бюджетів області сягнули 9915 млн грн, що на 13,4% більше, ніж за аналогічний період попереднього року. Понад половина громад виконала планові показники, а окремі громади навіть перевищили їх удвічі [13, с. 16]. Але на нашу думку, такій позитивній ситуації сприяла кожна складова стійкості, особливо соціальна: почуття спільності та розуміння необхідності підтримки громади. Соціальна згуртованість перетворилася на рушійну силу, яка допомогла подолати не лише економічні труднощі, а й сприяла відновленню життєдіяльності громад. Це свідчить, що за умов правильної комунікації між бізнесом, місцевою владою та жителями громади, а також розвитку кожного з компонентів стійкості територіальні громади можуть не лише зберігати функціонування, а й демонструвати стійкість до будь-яких загроз та викликів.

Висновки. З огляду на проведене дослідження можна зробити кілька важливих висновків щодо стійкості територіальних громад України в умовах сучасних викликів. По-перше, стійкість громад не є статичним поняттям, а результатом постійної взаємодії різних факторів – економічних, соціальних, адміністративних та інфраструктурних. Їхня здатність адаптуватися до змін, зберігати базові функції та забезпечувати життєдіяльність населення залежить від ефективного управління та здатності швидко реагувати на кризові ситуації. По-друге, для забезпечення стійкості територіальних громад важливо розробити та впровадити комплексні стратегії, що враховують специфіку кожної громади та її унікальні ризики. Це потребує ефективної системи управління ризиками, розвитку інфраструктури, зміцнення фінансової спроможності та постійної підготовки кадрів органів місцевого самоврядування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Manyena, B., Machingura, F., O'Keefe, P. Disaster Resilience Integrated Framework for Transformation (DRIFT): A new approach to theorising and operationalising resilience. *World Development*. 2019. Vol. 123. URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0305750X19301639?via%3Dihub> (дата звернення: 26.03.2025).
2. Тлумачний словник. *Горюх — онлайн-бібліотека*. URL: <https://goroh.pp.ua/> (дата звернення: 26.03.2025).
3. Folke C. Resilience (Republished). *Ecology and Society*. 2016. Vol. 21. Iss. 4. Art. 44. URL: <http://www.ecologyandsociety.org/vol21/iss4/art44/> (дата звернення: 26.03.2025).
4. Disaster risk and resilience : thematic think piece. United Nations. *UN System Task Team on the Post 2015 UN development agenda*,. May 2012. URL: https://www.un.org/en/development/desa/policy/untaskteam_undf/thinkpieces/3_disaster_risk_resilience.pdf (дата звернення: 26.03.2025).

5. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України від 14 вересня 2020 р. № 392/2020. Дата оновлення: 07.01.2025. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#Text> (дата звернення: 26.03.2025).
6. Єфімова Г., Павлова М. Територіальні громади в умовах воєнного стану: економічний резистентність для зміцнення незалежності України. *Modeling the development of the economic systems*. 2023. № 3. С. 177–185. URL: <https://mdes.khmnu.edu.ua/index.php/mdes/article/view/177/210> (дата звернення: 26.03.2025).
7. Височин А., Височин Д., Щербак І. Аналіз ризиків і вразливостей у фінансовій стійкості територіальних громад. *Економіка та суспільство*. 2024. № 63. 9 с. URL: <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/4104/4035> (дата звернення: 26.03.2025).
8. Norris, F., Stevens, S., Pfefferbaum, B., Wyche, K., Pfefferbaum, R. Community resilience as a metaphor, theory, set of capacities, and strategy for disaster readiness. *American Journal of Community Psychology*. 2008. Vol. 41, Iss. 1-2, P. 127–150. URL: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/18157631/> (дата звернення: 26.03.2025).
9. Грищенко І.М., Горбата Л.П. Територіальні громади: механізми забезпечення стійкості : монографія. Київ: НУБіП України, 2024. 344 с.
10. Коритько Т.Ю. Особливості управління ризиками на рівні територіальної громади. *Вісник Кременчуцького національного університету імені Михайла Остроградського*. 2015. Вип. 6 (95). Ч. 2. С. 58–63.
11. Стійкість громад: проблеми та рішення у прогнозуванні та реагуванні на кризи та загрози, спричинені повномасштабною війною : Звіт про дослідження. *Центр соціологічних досліджень, децентралізації та регіонального розвитку при Київській школі економіки*. 2023. 28 с. URL: <https://kse.ua/wp-content/uploads/2023/03/KSE-Institute-zvit-iz-doslidzhennya-Stii-kist-gromad.-Hanns-Final.pdf> (дата звернення: 26.03.2025).
12. Pursiainen C., Rod B. (Eds.). Report of criteria for evaluating resilience. *Improver Deliverable 2.2*. 2016. 37 p. URL: https://www.researchgate.net/publication/320286600_Report_of_criteria_for_evaluating_resilience#pf6 (дата звернення: 26.03.2025).
13. Місцеве самоврядування як чинник стійкості тилу : аналіт. доп. / В.Г. Потапенко, В.О. Баранник та ін.; за ред. В.Г. Потапенка. Київ: НІСД, 2023. 54 с. URL: <https://doi.org/10.53679/NISS-analytrep.2023.02> (дата звернення: 26.03.2025).