

КОМПЛЕКСНА БЕЗПЕКА ЯК СКЛАДОВА ВІДНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ УКРАЇНСЬКИХ ГРОМАД

Maryna V. Volosiuk

PhD (Economics), Associate Professor
Associate Professor of the Department of
Management, Admiral Makarov National
University of Shipbuilding
maryna.volosiuk@gmail.com
<http://orcid.org/0000-0003-2947-4632>

Igor V. Sirenko

PhD (Economics), Associate Professor
Associate professor of the Department of
Management, Admiral Makarov National
University of Shipbuilding
igor.sirenko@nuos.edu.ua
<http://orcid.org/0000-0003-2947-4632>

Анотація. Реформа децентралізації запустила в Україні процеси, які мали за мету підвищити можливості територіальних громад у задоволенні викликів їхнього сталого розвитку. Проте агресивна політика «російської Федерації», що призвела до відкритого повномасштабного вторгнення, жажливі наслідки цього вторгнення створюють і для України у цілому, і для територіальних громад, навіть які не постраждали прямо від воєнних дій, нові складні проблеми безпекового характеру. Навіть після Перемоги України ці проблеми не втратять своєї актуальності повністю. Стратегії розвитку територіальних громад і регіонів після Перемоги мають перетворитися на стратегії відновлення та розвитку в залежності від типу території, до якого вона віднесена, ступеню постраждалості внаслідок агресії, довоєнної та повоєнної спеціалізації та інших факторів. При цьому поняттю безпеки громади не приділялася достатня увага при формуванні стратегій розвитку до війни, не всі її складові розглядалися в науковій літературі та методичних розробках для фахівців місцевих органів влади, що створювали і створюють стратегії та комплексні програми відновлення та розвитку громад. Нами розвинені попередні теоретичні напрацювання у сфері впливу безпекових факторів на формування стратегій та програм регіонального і громадського розвитку на основі аналізу матеріалів громад Миколаївської області, запропоновані концептуальні засади формування безпекової складової таких стратегій.

Вступ. Після ухвалення в 2014 році Верховною Радою України Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади й низки Законів, які покликані сприяти її реалізації, в Україні почалася реформа державного управління, метою якої є надання територіальним громадам більшої

самостійності. Разом з отриманням значних фінансових можливостей і зростанням спроможності територіальних громад зростає також і їхня відповідальність, в тому числі – щодо гарантій безпеки мешканців та гостей цих громад. Державна влада, з одного боку, виявляє готовність співпрацювати з громадами і розділити з ними повноваження та відповідальність у сферах надання послуг та безпеки, а з іншого – не готова надавати громадам повну організаційну самостійність у питаннях гарантування власної безпеки у жодному з її аспектів. Відомі 12 напрямів реформи децентралізації: освіта; охорона здоров'я; соціальний захист; місцеві бюджети, місцеві податки і збори; адміністративно-територіальний устрій, система територіальної організації виконавчої влади; містобудування, архітектура; земельні відносини; інфраструктура; навколишнє середовище та використання природних ресурсів; культура; житлово-комунальне господарство; центри надання адміністративних послуг. Як бачимо, безпека не потрапила до ключових напрямів децентралізації ні в 2014 році, ні пізніше.

Повномасштабна збройна агресія росії проти України призвела до гуманітарної катастрофи, втрати людського, соціального, фізичного капіталу, руйнування багатьох галузей промисловості. Регіони України стикнулися з низкою особливо гострих і складних соціальних, економічних та інституційних викликів. На державному рівні є чітке усвідомлення, що перші кроки у трансформації державної регіональної політики з метою вирішення нагальних проблем (повоєнна відбудова, повернення людей, відновлення економіки та сприяння згуртованості українського простору), потрібно робити вже сьогодні.

Розуміння цього є і у міжнародних партнерів України, тому створюються майданчики для обговорення «міжнародної підтримки економічної та соціальної стабілізації України та подальшого процесу відновлення від наслідків війни» (04-05 липня 2022р. у Лугано (Швейцарія), 21-22 червня 2023р. у Лондоні (Велика Британія)). Після заходу в Лугано міжнародне співтовариство надавало надзвичайну допомогу Україні, а конкретні «принципи Лугано»¹ дали поштовх для розробки Плану відновлення України 0 та прийняття ряду нормативно-правових актів щодо повоєнного відновлення громад та територій, серед яких Закони України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо засад державної регіональної політики та політики відновлення регіонів і територій»² та «Про засади державної регіональної політики» в новій редакції³, Програма з відновлення України Міністерства розвитку громад та територій

¹ Outcome Document of the Ukraine Recovery Conference URC-2022 «Lugano Declaration». Lugano, 4–5 July, 2022. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/1060/Lugano_Declaration_URC2022-1.pdf

² Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо засад державної регіональної політики та політики відновлення регіонів і територій. *Закон України* № 2389-IX від 09.07.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/>

³ Про засади державної регіональної політики. *Закон України* № 156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/>

України⁴, Методичні рекомендації Кабінету Міністрів України щодо порядку розроблення, затвердження, реалізації, проведення моніторингу та оцінювання реалізації стратегій розвитку територіальних громад⁵. Таким чином, в українському законодавстві в основному сформована база у сфері регіонального розвитку.

Проте очевидно, що в сучасних умовах держава або територіальна громада не готові впоратися з безпековими викликами самотужки, тому перед ними постає проблема гарантування безпеки та управління нею. При цьому мешканці громад як ніхто зацікавлені у тому, щоб безпека на відповідній території була гарантована в усіх важливих аспектах, а програма з її забезпечення реалізовувалася оптимальним чином. Після Перемоги України над російською агресією постане з новою силою проблема комплексного розвитку територіальних громад. Для цього варто говорити про комплексну безпеку територіальної громади та її основні складові й методи їхнього досягнення на місцевому та загальнодержавному рівнях.

Метою дослідження є обґрунтування зв'язку стратегування відновлення та розвитку територіальних громад із комплексним вирішенням їхніх безпекових питань та формування засад формування концепцій комплексної безпеки територіальної громади як складової стратегії її розвитку.

Огляд літератури. Головною метою державної регіональної політики в Україні відповідно до існуючої нормативно-правової бази є «створення умов для динамічного, збалансованого розвитку України та її регіонів, забезпечення їх соціальної та економічної єдності, підвищення рівня життя населення, створення безпечних умов, додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного громадянина незалежно від його місця проживання»⁶.

Державна регіональна політика реалізується через розробку, ухвалення та практичне впровадження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 рр., яка визначає:

- «основні тенденції та проблеми соціально-економічного розвитку регіонів у контексті загальнодержавних викликів;
- стратегічне бачення регіонального розвитку та держави в цілому;
- пріоритети регіонального розвитку на період до 2027 року;
- функціональні типи територій в контексті особливостей розвитку відповідних регіонів та макрорегіонів;
- механізм реалізації стратегії;

⁴ Програма з відновлення України Міністерства розвитку громад та територій України. URL: <https://www.minregion.gov.ua/>

⁵ Про затвердження Методичних рекомендацій щодо порядку розроблення, затвердження, реалізації, проведення моніторингу та оцінювання реалізації стратегій розвитку територіальних громад. *Наказ Міністерства розвитку громад та територій України* від 21.12.2022р. №265. URL: <https://www.minregion.gov.ua/>

⁶ Про засади державної регіональної політики. *Закон України* № 156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/>

• оперативні цілі та основні завдання, що забезпечують досягнення стратегічних цілей тощо»⁷.

Але виклики, що постали перед Україною за останній рік (рис. 1), змінили і підходи до формування та практичного впровадження державної регіональної політики.

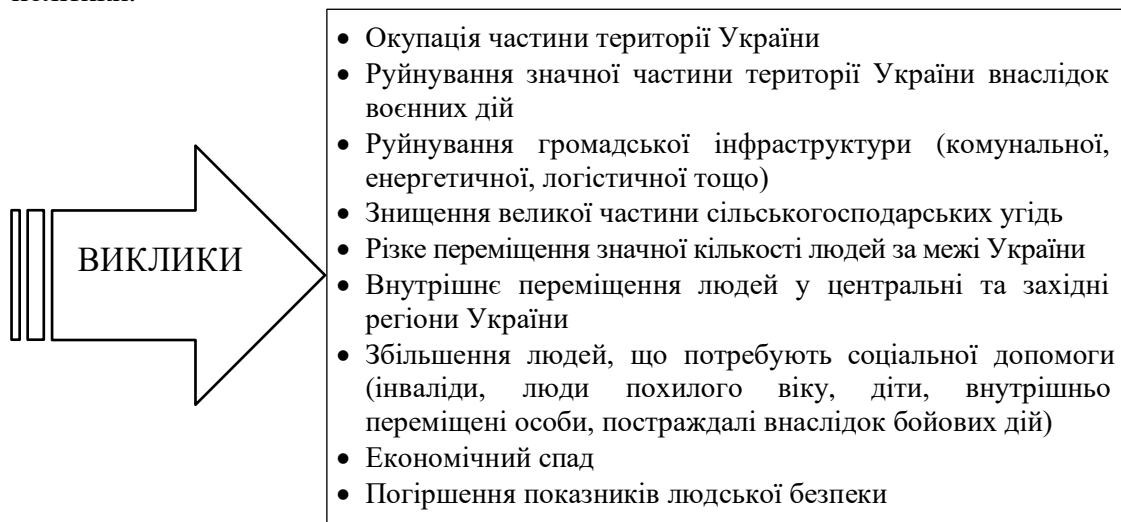


Рис. 1. Сучасні виклики, що впливають на формування та впровадження державної регіональної політики України

Ми чітко бачимо еволюцію в концептуальній основі державної регіональної політики розвитку від регіональних атрибутів, таких як витрати виробництва, наявність трудових ресурсів та виробничої інфраструктури, до регіональних можливостей, які підкреслюють наявність сприятливого інвестиційного клімату, інноваційного середовища, кластерів та міжрегіонального співробітництва. Наразі фокус зміщується на питання трансформації системи стратегічного планування, фінансування, інституційної розбудови та зміцнення, створення системи моніторингу та оцінки відновлення і розвитку кожної громади й регіону. Крім того, Україна розраховує на зовнішню допомогу, яка може відігравати суттєву роль у підтримці відбудови.

За умов повномасштабної війни Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо засад державної регіональної політики та політики відновлення регіонів і територій» внесено нову функціональну типологію територій України: «території відновлення», «території з особливими умовами для розвитку», «території сталого розвитку» та «полюси економічного зростання»⁸. Робота з відновлення та розвитку повинна бути адаптована до конкретних потреб кожного функціонального типу територій. При цьому слід

⁷ Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки. *Постанова Кабінету Міністрів України* від 05.08.2020р. № 695. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/>

⁸ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо засад державної регіональної політики та політики відновлення регіонів і територій. *Закон України* № 2389-IX від 09.07.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/>

враховувати той факт, що тривалість відновлення співвідноситься із передвоєнним соціально-економічним станом кожної громади.

Так, на «територіях відновлення» та «територіях з особливими умовами розвитку» пріоритетними напрямками мають стати: відновлення інфраструктури (доріг, житла, медичних установ, шкіл тощо); розвиток людського капіталу через збільшення можливостей працевлаштування певних категорій людей (внутрішньо переміщених осіб, демобілізованих учасників бойових дій тощо), відновлення основних послуг для задоволення потреб населення, його навчання й перекваліфікацію; реалізація регіональних та місцевих цільових програм, спрямовані на підтримку і розвиток малого та середнього підприємництва.

Для «територій сталого розвитку» та «полюсів економічного зростання» ключовим є залучення до регіонального розвитку. Вирішальним для цього є залучення інвестицій у конкретні сектори, реалізація програм реформ, пов'язаної з виконанням вимог для вступу до ЄС і пошук шляхів підтримки інвестицій та поліпшення регіональної безпеки.

Багато соціальних та економічних наслідків воєнного стану та пов'язані з ними обмеження проявляються на місцевому рівні, тому органи місцевого самоврядування працюють над регулюванням використання громадського простору, громадського транспорту, місцевого бізнесу, дистанційної освіти тощо. У державній регіональній політиці продовжується тренд на посилення ролі місцевого самоврядування. Отже, сучасна державна регіональна політика України, окрім іншого, має базуватися на таких підходах (рис. 2). Найважливішим для ефективної роботи є стратегічне управління, яке дозволяє розкрити усі основні проблеми територіальної громади та визначити шляхи їх подолання.

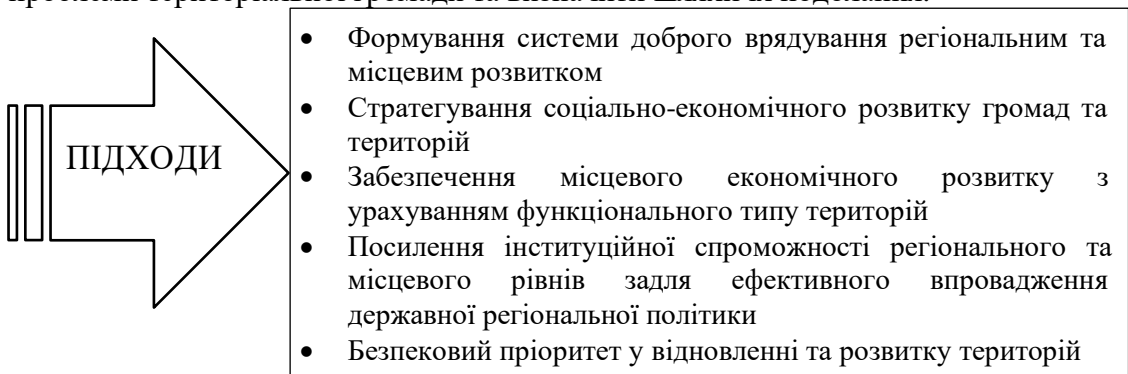


Рис. 2. Підходи в державній регіональній політиці України

Варто зазначити, що на національному рівні трансформація та/або модернізація регіонів має помітні відмінності у різних країнах світу. «Розробка концепцій регіонального розвитку може мати сотні варіантів політики через складність багатогалузевої економіки регіонів країни, багатовимірний характер інструментів політики та різноманітність цілей регіонального розвитку»⁹. Оскільки

⁹ Волосяк М.В. Концептуалізація забезпечення місцевого економічного розвитку: зарубіжний досвід і можливості його адаптації в Україні. *Бізнес Інформ*. 2022. № 12. С.154-163. DOI: <https://doi.org/10.32983/2222-4459-2022-12-154-163>.

національні економіки не є монолітними, а складаються з системи регіональних економік, то США, Канада, Польща «визнали необхідність у комплексному стратегуванні регіонального розвитку та підвищенні конкурентоспроможності регіонів, оскільки саме регіони є центрами конкуренції в новій глобальній економіці, тому їм потрібні різні стратегії, інструменти та ресурси, а їхні програми розгортаються в різних масштабах»¹⁰.

Проблема національної безпеки та оборони отримала визнання на державному рівні в Законі України «Про Національну безпеку України», згідно з яким державна політика у сфері національної безпеки та оборони «спрямовується на забезпечення воєнної, зовнішньополітичної, державної, економічної, інформаційної, екологічної безпеки, безпеки критичної інфраструктури, кібербезпеки України тощо»¹¹. При цьому саме забезпечення економічної безпеки є основою суверенітету країни. Це робить пріоритетним з-поміж національних інтересів України сталий розвиток національної економіки, громадянського суспільства і держави.

Науковці виділяють досить багато складових безпеки, проте ми погоджуємося з Н.А. Бак¹² щодо того, що неможливо розглядати грошово-кредитну, валютно-банківську, фондову, митно-тарифну, інфляційну, інформаційну, терористичну складові безпеки в структурі безпеки територіальної громади. Тому ми віднесемо до комплексної безпеки територіальної громади економічну, інформаційну, екологічну, енергетичну і соціальну складові. Ці складові перебувають у щільній взаємодії, спричиняють істотний вплив одна на одну, так само як безпека територіальної громади взаємодіє із зовнішнім середовищем і впливає на забезпечення її сталого розвитку.

Економічну безпеку традиційно визначають як найважливішу якісну характеристику економічної системи держави, яка означає її здатність підтримувати нормальні умови життєдіяльності населення, стійке забезпечення ресурсами для розвитку галузей господарства, та послідовну реалізацію національних інтересів¹³. В умовах реформи децентралізації постає необхідність переглянути систему рівнів економічної безпеки та зосередити увагу на економічній безпеці саме рівня територіальних громад. Та у вітчизняній економічній літературі немає єдиного підходу щодо визначення терміну «економічна безпека територіальної громади», принципів, які визначають її сутність, що є основними факторами і критеріями безпеки тощо¹⁴.

¹⁰ Волосюк М.В. Концептуалізація забезпечення місцевого економічного розвитку: зарубіжний досвід і можливості його адаптації в Україні. *Бізнес Інформ*. 2022. № 12. С.154-163. DOI: <https://doi.org/10.32983/2222-4459-2022-12-154-163>.

¹¹ Про національну безпеку України. *Закон України* № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/>

¹² Бак Н.А. Фінансова безпека територіальних громад в Україні: сутність, структурні складові, загрози. *Світ фінансів*. 2019. № 1(58). с. 98-110

¹³ Дічек О.І. Економічна безпека регіонів — складова системи національної безпеки. *Вчені записки Університету «КРОК»*. 2013. Вип. 33. С. 24–30, С. 26.

¹⁴ Білик Р.Р. Забезпечення економічної безпеки на рівні територіальної громади: принципи, підходи, критерії. *Економіка. Управління. Інновації: електрон. наук. фах. вид. Серія Економічні науки*. 2015. Вип. 3 (15). С. 26-34.

Міркування щодо проблематики соціальної складової безпеки територіальної громади лежать у глобальному та локальному розрізах. До глобальних небезпек та загроз, що зменшують рівень соціальної безпеки громади, можна віднести військові дії внаслідок агресії російської Федерації проти України, повсюдне недотримання правил дорожнього руху, несприятлива кримінальна ситуація та кількість правопорушень проти життя і здоров'я громадян тощо. Типовими локальними проблемами є розбудова тротуарних доріжок, відновлення дорожнього покриття, обладнання світлових пішохідних переходів, встановлення систем відеоспостереження, покращення і збільшення обладнання пожежогасіння, ремонт будівель громадського використання, закупівлю відповідного обладнання для надання належної медичної допомоги, побудова спортивних майданчиків тощо.

Ефективність соціальної безпеки «обумовлюється рівнем добробуту, освіти, здоров'я населення, соціальною стабільністю...»¹⁵. Через добробут членів громади проявляється зв'язок між соціальною та економічною складовими безпеки територіальної громади, ба більше, аналіз іноземних джерел, проведений А. І. Мокієм та ін. дозволив їм стверджувати, що «закордонні дослідники поняття соціальної безпеки розуміють переважно як безпеку соціально незахищених груп населення і термін «соціальна безпека» ототожнюють з належним рівнем їх соціального забезпечення»¹⁶. Очевидно, що тлумачення соціальної складової безпеки територіальної громади у вітчизняних науковців значно ширше і глибше.

Енергетична безпека та її вплив на комплексну безпеку територіальної громади значно менш досліджені вітчизняними науковцями. В. Горбань визначає енергетичну безпеку територіальної громади через «систему гарантування дотримання енергетичних балансів на регіональному рівні з пріоритетом на місцевих енергетичних ресурсах»¹⁷. Він пропонує використання програмно-цільового підходу до управління енергетичною безпекою, що цілком логічно відповідає нормам та ініціативам ЄС.

Поняття інформаційної безпеки територіальної громади також досі не можна вважати достатньо визначеним, так само, як поняття інформаційної безпеки держави.

Результати дослідження: комплексна безпека територіальних громад в системі стратегічного планування їхнього розвитку. Стратегічне бачення

Залізко В.Д. Економічна безпека сільських територій: сутність поняття, структура, функції. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2013. № 1. С. 49–56.

Повзун Д.І. Економічна безпека регіону як складова національної безпеки України. *Економіка та держава*. 2020. № 8. С. 89–94. DOI: 10.32702/2306-6806.2020.8.89

¹⁵ Чуп І. А. Актуальні підходи до підвищення соціальної безпеки територіальних громад. Публічне адміністрування: теорія та практика. 2016. № 1(15).

¹⁶ Мокій А. І., Павліха Н. В., Дацко О. І., Науменко Н. С., Гуменюк А. М. Соціальна безпека територіальних громад у контексті регіональної політики України. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2018. Вип. 6. С. 42–50.

¹⁷ Горбань В. Б. Енергетична безпека самоврядних територіальних одиниць: проблеми та перспективи. *Науковий вісник херсонського державного університету*. 2017. Вип. 22. Ч. 1. С. 50–54

регіонального розвитку полягає у новому підході до формування моделі «стратегічної тріади» – обов'язкова наявність не лише державної та регіональних стратегій, але й стратегій розвитку кожної територіальної громади в Україні. Важливим аспектом тут є логічна цілісність цієї трирівневої моделі – місцеві стратегії мають розроблятися з урахуванням пріоритетів і цілей державної та відповідних регіональних стратегій. Іншими словами, система стратегічного планування має бути єдиною, чіткою, не допускати роздробленості та забезпечувати відновлення та прискорений соціально-економічний розвиток громад і територій.

Україна має одночасно вирішити низку важливих та невідкладних завдань: повернення людей, відновлення регіонів, постраждалих через воєнні дії, та економіки, проведення державної регіональної політики, яка створюватиме єдність та безпеку всього українського простору. Для вирішення завдання регіонального відновлення та розвитку, на думку експертів, потрібно зробити наступні кроки:

- «коректно оцінити завдані збитки;
- правильно розпланувати відновлення на усіх управлінських рівнях;
- на основі оцінки потреб жителів територіальних громад і регіонів, на основі об'єктивних даних визначити першочерговість і способи відновлення об'єктів інфраструктури;
- створити ефективно працюючі механізми координації робіт із відновлення в територіях;
- забезпечити прозорість процедур фінансування та мінімізувати при цьому корупційні ризики» 0.

В Україні станом на початок 2022 року ситуація із стратегіями розвитку на рівні територіальних громад мала наступний вигляд: із 1438 громад 617 (43%) мали затверджену місцевою радою стратегію, у 625 (44%) документ знаходився на стадії розробки, у 196 (13%) робота над стратегією не розпочиналася (рис. 3). Згідно інформаційної довідки щодо стратегій розвитку територіальних громад станом на 01.01.2022 р. у Миколаївській області затверджено 31 стратегію. З другої половини 2022 року територіальні громади регіону активніше почали долучатися до процесу стратегічного планування, коригуючи існуючі напрацювання на повоєнне відновлення.

Особливостями стратегічного планування в українських громадах в умовах воєнного стану є:

- неможливість планувати довгостроково, на 7-10 років, тому стратегічні плани на локальному рівні розробляються на період до 2027-2028 р., згідно Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 рр. 0 та регіональних стратегій розвитку на період до 2027 р.;
- внесення змін до складу та форми роботи робочих груп (комітетів) з розробки стратегій розвитку територіальних громад внаслідок воєнних дій та переміщення осіб, залучених до формування стратегій, за межі відповідних адміністративно-територіальних одиниць;

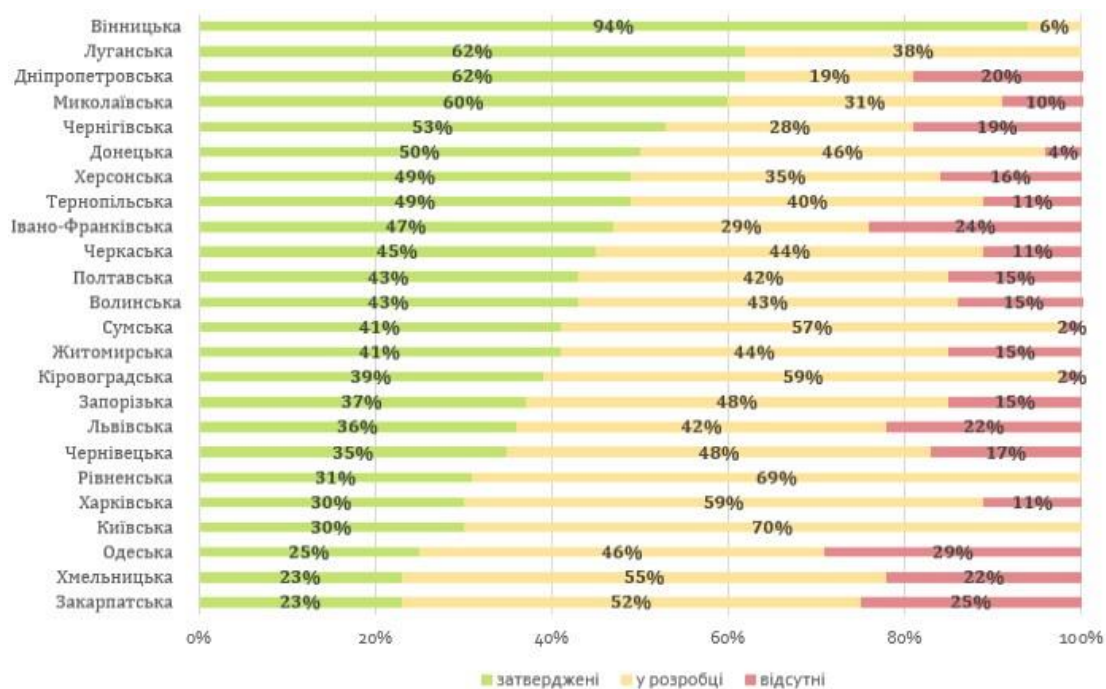


Рис. 3. Стан Стратегій розвитку територіальних громад України на 01.01.2022р.

Джерело: Складено на основі даних Міністерства розвитку громад та територій України, <https://lb.ua/>

- ускладнення збору інформації й аналізу даних про територіальну громаду, її людські та матеріальні ресурси внаслідок переміщення жителів громади та руйнування громадської інфраструктури;

- недостатні навички та спроможність розробити стратегічний план фахівцями, що залишилися в органах місцевого самоврядування;

- необхідність інтеграції програм відновлення регіонів та громад з цілями регіонального та місцевого розвитку. У жовтні 2022 р. Кабінет Міністрів України з метою швидкого відновлення запропонував як інструмент адаптації до ситуації, що склалася на прифронтових, деокупованих територіях, «Програму комплексного відновлення регіону та території територіальної громади (її частини)»¹⁸. Питання відновлення складових громадської інфраструктури (критичної, жорсткої, м'якої) потребують прийняття екстрених та виважених управлінських рішень, однак без ґрунтовного аналізу соціально-економічної ситуації громади такі рішення прийняти неможливо;

- стратегії та плани заходів територіальних громад мають узгоджуватися з відповідною містобудівною документацією, яка у свою чергу має узгоджуватися

¹⁸ Про затвердження Порядку розроблення, проведення громадського обговорення, погодження програм комплексного відновлення області, території територіальної громади (її частини) та внесення змін до них. *Постанова Кабінету Міністрів України* від 14 жовтня 2022 р. № 1159. URL: <https://www.kmu.gov.ua/>

із стратегічними документами, тобто містобудівна документація – це стратегія розвитку громади, накладена на карту;

- стратегічне планування в територіальній громаді має базуватися не лише на виявленні сильних та слабких сторін, а також її можливостей, що неможливе без усвідомлення ризиків та розробки безпекової складової в стратегічному плані відновлення та розвитку.

Зрозуміло, що бачення ризиків в різних громадах та шляхів убезпечення від них будуть різними, але навіть з Перемогою України, у повоєнний період, будуть зберігатися ризики військової агресії, диверсій, ракетних ударів, кібератак тощо. Також потрібно розуміти, що росія буде намагатися продовжити знищення вітчизняної промисловості, руйнування української державності, тому необхідно це враховувати при плануванні відновлення та розвитку регіонів і громад. Це означає, що процес стратегічного планування повинен ув'язувати ситуацію з безпекою із потенціалом громади щодо розробки стратегії та формування безпечного середовища. Таким чином, стратегічному плануванню, на нашу думку, має передувати не лише аналіз ризиків, ідентифікація загроз, але й аналіз загроз безпеці в територіальній громаді. Врахування цього аспекту у процесі стратегічного планування дозволить розробити реалістичну та життєздатну концепцію комплексної безпеки громади.

Завданнями управління безпекою громади є:

- розробка інструментарію для визначення проблем та небезпек, які погрожують громадам;
- визначення методів вирішення визначених проблем;
- зростання рівня довіри громадян та гостей громади до регіональної влади;
- збільшення рівня згуртованості територіальної громади.

При дослідженні проблеми забезпечення безпеки територіальних громад, варто визначитися щодо її складових, оскільки система безпеки територіальної громади має орієнтуватися на сталість, самодостатність, здатність до саморозвитку та прогресу. Як вже було відзначено вище, до системи безпеки на рівні територіальної громади можуть бути віднесені економічна, інформаційна, екологічна, енергетична та соціальна складові.

Пропонуємо розглядати економічну безпеку територіальної громади як такий стан рівня її життєздатності, що одночасно гарантує виконання місії і цілей її функціонування, сталість розвитку та забезпечення захищеності від внутрішніх і зовнішніх ризиків. При цьому дефініція «економічна безпека територіальної громади» повинна розглядатися в сукупності складових з утворенням конкретної системи в кожній громаді, оскільки територіальні громади мають специфічні відмінності, які обумовлені тісним зв'язком соціально-економічних відносин із природним середовищем даної території. Вважасмо економічну безпеку територіальної громади комплексним поняттям, складові якої також знаходяться у щільному взаємозв'язку (рис. 4).



Рис. 4. Основні складові економічної безпеки територіальної громади

Поняття про соціальну складову безпеки територіальної громади можливо визначити, ґрунтуючись на розумінні поняття «безпека». Численні досліджені лінгвістичні джерела тлумачать це поняття як стан відсутності небезпеки або захищеності від неї. Тож забезпечення соціальної складової безпеки територіальної громади передбачає відсутність загроз життю та здоров'ю членам та гостям цієї громади. Такі загрози можуть мати як досить глобальний характер, так і локальний.

Екологічна складова безпеки територіальної громади полягає у забезпеченні вирішення або недопущенні виникнення низки екологічних проблем, пов'язаних із збором і сортування сміття, функціонуванням очисних споруд у сфері водопостачання, контролем за внесення хімічних добрив тощо.

Систематизувавши переліки енергетичних проблем, ми вважаємо, що основними викликами енергетичній безпеці територіальної громади є: високий рівень морального та фізичного зносу основних засобів енергорозподіляючих підприємств на територіях громад; низька ефективність використання паливно-енергетичних ресурсів, висока енергоємність будівель через їхню недосконалу конструкцію та неналежну експлуатацію; недостатній рівень інвестицій в інфраструктурні сектори територіальних громад; відсутність ефективних енергетичних політик територіальних громад та систем управління енергорозподілом; недостатній рівень впровадження проектів, що задіюють відновлювані джерела енергії; неефективність державної політики, спрямованої

на енергозбереження; криміналізація та високий рівень корупції в енергетичній сфері; незадовільний фінансовий стан підприємств; погіршення стану екологічної безпеки внаслідок забруднення об'єктами паливно-енергетичного комплексу навколишнього природного середовища; терористичні акти, кібератаки, саботажі та інші види підривної діяльності, спрямовані на енергетичну інфраструктуру; недостатнє використання власного енергетичного потенціалу та висока енергетична залежність України від зовнішнього постачання енергетичних ресурсів.

В Україні розроблена Доктрина інформаційної безпеки, яка не містить ані відповідних означень, ані ефективного механізму реалізації такої Доктрини на загальнодержавному та/або регіональному чи місцевому рівні, не запобігає інформаційній інфільтрації «русского миру» у вітчизняний інформаційний простір, а лише сприяє провладній цензурі 0. Тому спробуємо дати таке означення: інформаційна безпека територіальної громади – це такий стан інформаційного середовища громади, забезпечений прийнятою у ній сукупністю норм та заходів поведінки з інформацією, який гарантує відсутність деструктивних інформаційних впливів із зовнішнього та/або внутрішнього середовища та сприяє її збереженню та розвитку.

Вважаємо за необхідне звернути увагу на необхідність надати необхідний рівень безпеки (захисту від небезпек) не тільки членам територіальної громади, а і її гостям, перш за все у тих громадах, стратегічною метою яких є розвиток в'їзного туризму. Безпека територіальної громади може вважатися досягнутою, якщо члени та гості такої громади відчують відсутність загроз і захищеність своїх прав та інтересів. Як свідчить досвід інших країн, цьому можуть сприяти такі умови:

- рішення місцевого значення приймаються на основі комплексного аналізу загроз із глибоким розумінням проблем та потреб жителів, які там проживають;
- правоохоронні органи та місцеве самоврядування спроможні забезпечити публічну безпеку і правопорядок (створено ефективну систему прогнозування, моніторингу, превенції та реагування на загрози);
- органи місцевого самоврядування мають достатній рівень ресурсів для реалізації заходів щодо комплексної безпеки громади;
- члени та гості громади мають активну позицію і взаємодіють з державними та місцевими інституціями задля ефективного попередження й подолання безпекових проблем.

Будучи одним з базових рівнів потреб, потреба у комплексній безпеці громади є проявом прагнення громадян до самостійності і сталого розвитку, що й обумовлює зв'язок між поняттями «безпека» та «сталий розвиток».

25.09.2015 р. на Саміті ООН ухвалено Резолюцію «Перетворення нашого світу: порядок денний у сфері сталого розвитку до 2030 року»¹⁹. Україна, з

¹⁹ Перетворення нашого світу: Порядок денний у сфері сталого розвитку до 2030 року. *Резолюція Генеральної Асамблеї ООН*. URL: <https://www.undp.org/uk/ukraine/publications/перетворення-нашого-світу-порядок-денний-у-сфері-сталого-розвитку-до-2030-року>

урахуванням специфіки національного розвитку, 30.09.2019 р. визначила власні цілі сталого розвитку на період до 2030 року²⁰. Заслуговує на увагу твердження, що під сталим розвитком потрібно розуміти «безпеку будь-якого розвитку, досягнення якої уявляється можливим лише шляхом оптимізації процесів розвитку сучасного суспільства та узгодження їх із його природно-історичними й геополітичними закономірностями функціонування» 0, с.229.

У процесах формування та реалізації стратегій сталого розвитку територіальних громад важливою є спроможність органів місцевої влади зосереджуватися на стратегічних цілях та формуванні збалансованого економічного, соціального, енергетичного, інформаційного та екологічного вимірів безпеки громади на довгострокову перспективу (рис. 5).



Рис. 5. Комплексна безпека територіальної громади в системі забезпечення її сталого розвитку

Дослідження офіційної звітності територіальних громад Миколаївщини (табл. 1) дозволяє зробити висновок, що відсутня практика створення комплексних концепцій безпеки, а поодинокі її складові розглядаються як частини плану соціально-економічного розвитку відповідної громади.

З метою якісного планування комплексної безпеки територіальної громади пропонується використання низки різноманітних методів. Ці методи слугують для отримання необхідної для планування інформації, створення та верифікації планів із забезпечення бажаного рівня комплексної безпеки територіальної громади.

²⁰ Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року. Указ Президента України № 722/2019. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/7222019-29825>

Таблиця 1.

Впровадження комплексних концепцій безпеки та її складових в територіальних громадах Миколаївщини

Громада	Наявність концепції	Наявність складових концепції комплексної безпеки у складі інших нормативних документів
Арбузинська	немає	немає
Баштанська	немає	немає
Березанська	немає	соціальна, екологічна
Березнегуватська	немає	немає
Благодатненська	немає	соціальна екологічна
Бузька	немає	соціальна, екологічна
Веселинівська	немає	соціальна, екологічна
Веснянська	немає	немає
Висунська	немає	соціальна, екологічна, енергетична
Вільнозапорізька	немає	соціальна, екологічна
Вознесенська	немає	соціальна, екологічна
Володимирівська	немає	соціальна, екологічна
Воскресенська	немає	соціальна, екологічна, енергетична
Галицинівська	немає	фінансова
Горохівська	немає	соціальна, техногенна
Доманівська	немає	соціальна, екологічна
Дорошівська	немає	соціальна, екологічна, техногенна
Казанківська	немає	соціальна, екологічна, техногенна
Калинівська	немає	соціальна, екологічна, техногенна
Кам'яномостівська	немає	соціальна, екологічна, техногенна
Коблівська	немає	соціальна, екологічна, техногенна
Куцурубська	немає	соціальна, екологічна, техногенна
Лоцькинська	немає	фінансова, соціальна, техногенна
Мигіївська	немає	соціальна
Михайлівська	немає	соціальна
Мішково-Погорілівська	н.д.	н.д.
Мостівська	немає	техногенна, екологічна
Нечаянська	немає	екологічна
Новобузька	немає	соціальна, економічна, екологічна
Новомар'ївська	немає	соціальна, енергетична
Новополтавська	немає	техногенна
Олександрівська	немає	соціальна
Ольшанська	немає	соціальна, енергетична
Прибужанівська	немає	соціальна, екологічна, техногенна
Прибузька	немає	н.д.
Радсадівська	н.д.	н.д.
Снігурівська	н.д.	н.д.
Софіївська	немає	соціальна
Сухоеланецька	н.д.	соціальна
Чорноморська	немає	соціальна, екологічна, техногенна
Шевченківська	немає	соціальна, техногенна
Широківська	немає	н.д.

Для забезпечення органів, що здійснюють планування безпеки, експерти Ради з прав людини вважають за доцільне застосовувати взаємодію представників влади з громадськістю за допомогою зустрічей²¹:

- загальних зборів громади для вирішення питань місцевого значення;
- місцевих ініціатив – питань, віднесених до відання місцевого самоврядування, які мають право ініціювати члени територіальної громади для розгляду у місцевій раді;
- громадських слухань, коли мешканці зустрічаються з місцевою владою, ставлять питання і вносять пропозиції щодо самоврядування;
- залучення органів самоорганізації населення, які створюються для участі мешканців у вирішенні питань місцевого значення;
- консультацій з громадськістю.

Для отримання інформації щодо фінансового планування системи комплексної безпеки територіальної громади слід застосувати методи фінансового аналізу та бюджетування.

Для створення планів заходів, проектів, концепцій комплексної безпеки територіальних громад слід проаналізувати потенціал громади зі створення комплексної системи безпеки. Потенціал громади у сфері безпеки складають такі компоненти, як: рівень компетенцій її суб'єктів; налагоджена взаємодія між органами місцевого самоврядування, державної влади, правоохоронними органами, членами та гостями громади; налагоджена система інформування щодо безпекових питань у місцевих ЗМІ; згуртованість громади та рівень довіри у ній тощо.

Для розробки концепції комплексної безпеки експерти пропонують використовувати інструментарій фасилітованого діалогу – підготовленого групового процесу, який спрямований на спільне прийняття рішень чи розв'язання конфлікту та відбувається за допомогою ведучого (фасилітатора), який сприяє покращенню розуміння і стосунків між учасниками.

При організації системи забезпечення рівня комплексної безпеки необхідно залучення стейкхолдерів. Для оптимізації взаємодії та отримання нових можливостей для розвитку громади створюються карти зацікавлених сторін, які мають вплив на ситуацію із безпекою в громаді.

Для контролю рівня комплексної безпеки територіальної громади доцільно використовувати методи статистичного аналізу та фінансового аналізу.

Оскільки концепцій комплексної безпеки на Миколаївщині не впроваджено, пропонуємо наступне бачення основних її складових, які доцільно внести до неї.

1. Принципи роботи з громадами²².

- орієнтованість на потреби громади – Концепція комплексної безпеки має задовольняти запити членів громади та її гостей і мінімізувати реальні ризики/загрози у сфері безпеки. Тут йдеться не лише про потреби жителів, а й

²¹ Шадська У. С. Безпека громади: пошук спільних рішень. Посібник Експертного центру з прав людини. URL: http://ecpl.com.ua/wp-content/uploads/2018/10/Bezpeka_Hromad.pdf

²² Принципи роботи з громадами. ГО «Безпека у громаді». URL: <https://cop.org.ua/ua/shcho-take-bezpeka-v-hromadi/pryntsyru-roboty-z-hromadamy>

про відповідність програми вектору розвитку безпеки, як його бачать ключові суб'єкти в громаді;

- системність. Забезпечення високого рівня безпеки в громаді – це системна робота щодо управління комплексом змін, а не окремий короткостроковий проект;

- залученість до процесу формування запиту громади, розробки концепції та стратегії її комплексної безпеки, реалізації та аналізу результатів втілення безпекових програм максимальної кількості суб'єктів громади;

- синхронізація та координація – передбачає узгодження спільного бачення розвитку комплексної безпеки в громаді та координацію дій суб'єктів, які мають вплив на громаду.

2. Пріоритети у формуванні концепції системи комплексної безпеки територіальної громади²³. Здатність громади визначати пріоритети для створення системи управління безпекою потребує:

- забезпечення доступу членів громади до необхідної інформації у сфері безпеки;

- розуміння ролі та повноважень усіх суб'єктів, відповідальних за безпеку, та наявність механізмів взаємодії з ними;

- побудову життя громади на засадах рівності, недискримінації та поваги до прав людини;

- орієнтація на специфіку територій та потреб конкретної громади.

3. Об'єкти забезпечення безпеки громади (впливу загроз і захисту від них)²⁴:

- ціннісні засади – сукупність певних загальнолюдських моральних цінностей, притаманних народу та територіальній громаді: культурні стандарти, традиції, звичаї, правила соціальної поведінки і взаємодії, укорінені принципи і форми урядування;

- стратегічні цілі розвитку громади – обрані на певну перспективу параметри бажаного стану громади як результати самоорганізованої соціальної активності громадян за підтримки держави;

- процеси задоволення поточних потреб і реалізації стратегічних цілей – сукупність методів, способів (технологій), організаційно-виконавчої системи, потрібних ресурсів (фінансових, трудових, матеріально-технічних, нормативно-правових, інформаційних), що використовуються громадою для отримання бажаних результатів у сфері безпеки.

4. Залучення гостей громади для виявлення небезпек для них, зокрема:

- стан доріг та їх облаштування;

- порушення правил дорожнього руху;

- порушення правил торгівлі алкогольними напоями;

- відсутність вуличного освітлення;

- недостатня робота по профілактиці правопорушень з неповнолітніми;

²³ Там же

²⁴ Сунгуровський М. В. Порівняльний аналіз позицій влади і громадян України з питань забезпечення безпеки громад під час децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування. К.: Заповіт, 2018. 60 с.

- екологічні проблеми;
- незадовільний стан справ в системі охорони здоров'я;
- недостатнє забезпечення пожежної команди і рятувальної служби;
- злочини і правопорушення в цілому;
- проблеми і недоліки в роботі правоохоронних органів;
- ремонт закладів освіти, культури та охорони здоров'я;
- обладнання зупинок громадського транспорту та пішохідних переходів;
- проблеми водопостачання та водовідведення, постійний контроль за якістю питної води;
- збір, вивіз та утилізація твердих побутових відходів;
- проблема бродячих собак, диких та здичавілих звірів, дератифікації;
- недостатнє обладнання місць відпочинку (парки, спортивні майданчики, тощо), в т. ч. освітлення місць відпочинку;
- утворення центру безпеки та організація відеоспостереження.

5. Прояви життєво важливих інтересів та цінностей також переважно можуть бути зведеним до типового переліку з 20...30 пунктів, що підтверджує спільність важкого спадку, отриманого Україною від СРСР та недостатньою увагою державної влади в 1991...2014 роках до підтримання та розвитку територіальних громад.

6. Виклики та загрози для комплексної безпеки територіальної громади, виявлені завдяки застосуванню вказаних вище методів. Ці виклики для кожної громади є унікальними.

7. Основні завдання забезпечення комплексної безпеки. В проаналізованих концепціях ці завдання переважно визначені у сферах соціальної та, в поодиноких випадках, екологічної складової комплексної безпеки; економічній та енергетичній складовим уваги приділено мало, а інформаційній безпеці до 2022 р. взагалі не приділялася увага, що свідчить про недостатню зрілість та активність громад та недостатню кваліфікацію працівників органів місцевої влади, що склали ці концепції.

8. Сили і засоби забезпечення безпеки також відносять до структури органів МВС та інших державних контролюючих органів, представлених на місцевому рівні. Слід розвивати місцеві органи контролю, активніше залучати громадськість до управління та реалізації заходів комплексної безпеки.

9. Основними формами реалізації проаналізованих концепцій комплексної безпеки територіальних громад є певний типовий перелік. Вважаємо, що у цьому переліку включені такі, що законодавством не віднесені до повноважень місцевих органів влади, в той же час не включені форми, пов'язані з енергетичною складовою. Вважаємо за доцільне сформулювати наступний перелік форм реалізації створюваної концепції:

- створення і постійний розвиток системи моніторингу стану безпеки;
- розробка вимог до рівня безпеки на території громади;
- розробка і реалізація цільових програм в громадах для забезпечення комплексної безпеки, участь у реалізації цільових державних і місцевих програм;

- розвиток внутрішньої ресурсної бази громади, зниження залежності від зовнішніх джерел ресурсів, в т. ч. створення економічних механізмів залучення позабюджетних джерел фінансування для реалізації заходів у сфері безпеки;
- розвиток інструментарію автоматизованого контролю за розподілом та використанням ресурсів, залучених у реалізації концепції безпеки;
- здійснення міжнародного співробітництва в області створення системи комплексної безпеки громади;
- інформаційне забезпечення реалізації концепції комплексної безпеки громади.

Висновки. Отже, в сучасних умовах перед територіальними громадами постає проблема зв'язку комплексної безпеки та сталого розвитку. Убезпечення територіальної громади гарантуватиме зміцнення її економічного потенціалу, створення середовища, сприятливого для життя і ведення бізнесу, підвищення конкурентоспроможності громади, що призведе до довгострокового зростання та сталого розвитку території.

Поняття комплексної безпеки територіальної громади в науковій літературі та нормативно-правовій базі ще не сформоване, проте розуміння цього поняття вже існує.

Суб'єктами забезпечення комплексної безпеки територіальних громад є органи місцевого самоврядування та загальнодержавні органи влади, представлені на території громади. Проте інтереси цих суб'єктів не завжди збігаються та можуть вступати у протиріччя з інтересами самої громади чи її гостей.

Комплексній безпеці територіальних громад загрожують різноманітні події, явища, процеси. Вони виникають і загострюються у результаті недосконалості середовища функціонування місцевого самоврядування, розвитку територіальних громад, особливостей територіальної та національної економіки, стану інфраструктури тощо.

References:

- Outcome Document of the Ukraine Recovery Conference URC-2022 «Lugano Declaration». Lugano, 4–5 July, 2022. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/1060/Lugano_Declaration_URC2022-1.pdf
- Бак Н.А. Фінансова безпека територіальних громад в Україні: сутність, структурні складові, загрози. *Світ фінансів*. 2019. № 1(58). с. 98-110.
- Білик Р.Р. Забезпечення економічної безпеки на рівні територіальної громади: принципи, підходи, критерії. *Економіка. Управління. Інновації: електрон. наук. фах. вид. Серія Економічні науки*. 2015. Вип. 3 (15). С. 26-34.
- Волосюк М.В. Концептуалізація забезпечення місцевого економічного розвитку: зарубіжний досвід і можливості його адаптації в Україні. *Бізнес Інформ*. 2022. № 12. С.154-163. DOI: <https://doi.org/10.32983/2222-4459-2022-12-154-163>.
- Горбань В. Б. Енергетична безпека самоврядних територіальних одиниць: проблеми та перспективи. *Науковий вісник херсонського державного університету*. 2017. Вип. 22. Ч. 1. С. 50–54
- Дічек О.І. Економічна безпека регіонів — складова системи національної безпеки. *Вчені записки Університету «КРОК»*. 2013. Вип. 33. С. 24–30.
- Залізко В.Д. Економічна безпека сільських територій: сутність поняття, структура, функції. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2013. № 1. С. 49–56.

- Ісмайлов К.Ю., Белих Д.В. Інформаційний суверенітет та доктрина інформаційної безпеки України. *Електронне наукове видання «Порівняльно-аналітичне право»*. 2019. № 1. С. 206–209.
- Матвеева О. Імперативи сталого розвитку територіальних громад та його загальнотеоретичні засади. *Ефективність державного управління*. 2017. Вип. 1 (50). Ч. 2. С. 224–232. URL: <http://www.lvivacademy.com>
- Мокій А. І., Павліха Н. В., Дацко О. І., Науменко Н. С., Гуменюк А. М. Соціальна безпека територіальних громад у контексті регіональної політики України. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2018. Вип. 6. С. 42-50. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/sepspu_2018_6_9
- Перетворення нашого світу: Порядок денний у сфері сталого розвитку до 2030 року. *Резолюція Генеральної Асамблеї ООН*. URL: <https://www.undp.org/uk/ukraine/publications/перетворення-нашого-світу-порядок-денний-у-сфері-сталого-розвитку-до-2030-року>
- План відновлення України (назва з екрану). URL: <https://recovery.gov.ua/>
- Повзун Д.І. Економічна безпека регіону як складова національної безпеки України. *Економіка та держава*. 2020. № 8. С. 89–94. DOI: 10.32702/2306-6806.2020.8.89
- Принципи роботи з громадами. ГО «Безпека у громаді». URL: <https://cop.org.ua/ua/shcho-take-bezpeka-v-hromadi/pryntsyru-roboty-z-hromadamy>
- Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо засад державної регіональної політики та політики відновлення регіонів і територій. *Закон України № 2389-IX* від 09.07.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/>
- Про засади державної регіональної політики. *Закон України № 156-VIII*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/>
- Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки. *Постанова Кабінету Міністрів України* від 05.08.2020р. № 695. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/>
- Про затвердження Методичних рекомендацій щодо порядку розроблення, затвердження, реалізації, проведення моніторингу та оцінювання реалізації стратегій розвитку територіальних громад. *Наказ Міністерства розвитку громад та територій України* від 21.12.2022р. №265. URL: <https://www.minregion.gov.ua/>
- Про затвердження Порядку розроблення, проведення громадського обговорення, погодження програм комплексного відновлення області, території територіальної громади (її частини) та внесення змін до них. *Постанова Кабінету Міністрів України* від 14 жовтня 2022 р. № 1159. URL: <https://www.kmu.gov.ua/>
- Про місцеве самоврядування в Україні. *Закон України № 280/97-ВР*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>
- Про національну безпеку України. *Закон України № 2469-VIII*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/> Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року. *Указ Президента України № 722/2019*. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/7222019-29825>
- Програма з відновлення України Міністерства розвитку громад та територій України. URL: <https://www.minregion.gov.ua/>
- Сунгуровський М. В. Порівняльний аналіз позицій влади і громадян України з питань забезпечення безпеки громад під час децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування. К.: Заповіт, 2018. 60 с.
- Тимечко І. Територіальна громада у транскордонному просторі: чинники, закономірності, пріоритет розвитку: монографія. Львів: «ДУ Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України». 2019. 444 с.
- Ткачук А. Державна регіональна політика 2023: бути чи не бути? *Реанімаційний пакет реформ*. 24.01.2023. URL: <https://rpr.org.ua/>
- Чуп І. А. Актуальні підходи до підвищення соціальної безпеки територіальних громад. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2016. № 1(15). URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2016-01\(15\)/18.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2016-01(15)/18.pdf)
- Шадська У. С. Безпека громади: пошук спільних рішень. Посібник Експертного центру з прав людини. URL: http://ecpl.com.ua/wp-content/uploads/2018/10/Bezpeka_Hromad.pdf