

Терент'єва Анна Валеріївна,

доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри державного управління у сфері цивільного захисту Інституту державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту, вул. Вишгородська, 21, м. Київ, Україна, 04074, e-mail: teren_a@ukr.net; <https://orcid.org/0000-0003-3881-5865>

Terentieva Anna Valeriivna,

doctor of public administration, professor, chief at the department of public administration in civil protection, Institute of Public Administration and Research in Civil Protection, Vyshhorodska st., 21, Kyiv, Ukraine, e-mail: teren_a@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0003-3881-5865>

УПРАВЛІННЯ БЕЗПЕКОЮ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ В УМОВАХ КРИЗИ

Анотація. *Метою роботи* є дослідження методологічних підходів щодо управління безпекою територіальної громади в умовах кризи задля запровадження кращих світових практик у вітчизняну управлінську діяльність. Для досягнення мети запропоновано застосовувати методологію кризового менеджменту для оптимізації процесу прийняття управлінських рішень на рівні територіальної громади з метою нормалізації життєдіяльності її мешканців.

Методологія. Під час проведення дослідження авторами застосовано методи системного аналізу, синтезу, систематизації, статистичного аналізу, порівняння та узагальнення задля ідентифікації викликів, що постають перед територіальною громадою в умовах надзвичайної ситуації або кризи. Застосування методів структурно-логічного та системно-функціонального аналізу дозволило виокремити сутність поняття безпеки територіальної громади в умовах кризи. Інструментарій кризового менеджменту було використано для ранжування завдань щодо забезпечення захисту мешканців територіальної громади за пріоритетами. Програмно-цільовий метод використано для обґрунтування перспективних напрямів вирішення проблемних питань забезпечення життєдіяльності територіальної громади в умовах надзвичайної ситуації або кризи.

Наукова новизна полягає у визначенні імплементації інструментарію кризового менеджменту для вирішення завдань із забезпечення життєдіяльності територіальної громади в умовах надзвичайної ситуації або кризи.

Практичне значення статті полягає у можливому використанні пропозицій органами місцевого самоврядування при плануванні заходів з реагування на надзвичайну ситуацію або кризу на місцевому рівні задля забезпечення сталого функціонування органів влади і забезпечення потреб мешканців громади в умовах надзвичайної ситуації або кризи.

Висновки. На основі аналізу практичної діяльності органів місцевого самоврядування територіальної громади виявлено проблемні питання щодо забезпечення життєдіяльності громади та запропоновано практичні заходи щодо їх адекватного вирішення.

Ключові слова: управління, територіальна громада, безпека, надзвичайна ситуація, криза, кризовий менеджмент.

TERRITORIAL COMMUNITY SAFETY MANAGEMENT IN CRISIS

Abstract. The purpose of the notes is to research methodological approaches to managing the security of the territorial community in crisis conditions in order to introduce the best world practices into domestic management activities. To achieve the goal, it is proposed to use the crisis management methodology to optimize the process of decision making management at the territorial community level in order to normalize the life of its residents.

Methodology. During the research, the authors applied the methods of system analysis, synthesis, systematization, statistical analysis, comparison and generalization in order to identify the challenges facing the territorial community in the conditions of an emergency or crisis. The application of methods

of structural-logical and system-functional analysis made it possible to distinguish the essence of the concept of territorial community security in crisis conditions. The crisis management toolkit was used to prioritize the tasks of ensuring the protection of residents of the territorial community. The program-target method was used to justify promising directions for solving problematic issues of ensuring the livelihood of the territorial community in the conditions of an emergency or crisis.

The *scientific novelty* consists in determining the implementation of the crisis management toolkit to solve the tasks of ensuring the livelihood of the territorial community in the conditions of an emergency or crisis.

The practical significance of the article lies in the possible use of proposals by local self-government bodies when planning measures to respond to an emergency or crisis at the local level in order to ensure the stable functioning of authorities and meet the needs of community residents in emergency or crisis conditions.

Conclusions. On the basis of the analysis of the practical activities of the local self-government bodies of the territorial community, problematic issues regarding the provision of life activities of the community were identified and practical measures for their adequate solution were proposed.

Key words: management, territorial community, safety, emergency, crisis, crisis management.

1. Вступ. Проблеми подолання різноманітних кризових явищ наразі становлять одне з актуальних завдань для будь-якої системи управління. Саме актуалізація проблем територіальної громади як складної соціально-економічної системи із відповідним досягненням належного рівня безпеки зумовило потребу опрацювання нової парадигми опрацювання нових методик управління безпековою складовою життя громади. Наразі Україна набуває трагічний досвід в умовах повномасштабного російського вторгнення, спрямованого на тотальне винищення існуючої державності і практики місцевого самоврядування на рівні територіальних громад. Тобто наразі можна говорити про різке зниження рівня захищеності як на рівні громади, так й на індивідуальному рівні для кожного українця, тобто «нормальним» стало відчуття того, що готовність до дій щодо реагування на різноманітні загрози має напрацьовуватись комплексно по всій вертикалі – громадянин, територіальна громада, держава тощо. Власне так й формується нова культура безпеки, у базис якої покладено принцип готовності до дії (readiness to action) на всіх рівнях управління, а не очікування управлінського рішення зверху, від держави або очільника громади.

Відповідно існує певна термінологічна різноманітність (Тихомиров Д., 2018) у визначенні самого терміну «безпека», вживаються як синоніми терміни (захист, запобігання, безпека), що мають близький, але все ж таки не тотожне значення.

Саме тому маємо говорити про проблему управління безпекою територіальної громади в умовах кризи як про набуття спроможностей щодо збереження здатності до стійкого функціонування цієї громади в умовах надзвичайних ситуацій (НС) різного характеру і криз, а також

забезпечення нормальних умов життєдіяльності для мешканців громади.

2. Основна частина. Наразі можна впевнено стверджувати, що сучасний безпековий простір є нестабільним і невизначеним, з постійно зростаючою кількістю та якістю загроз і викликів до всіх складових, покликаних захищати державу, суспільство і громадянина від НС різного характеру і криз. Події сьогодення перевіряють на міцність і спроможність адекватно реагувати всі чинні безпекові механізми, екстрені служби та осіб, які приймають управлінські рішення. Відповідно створення відповідних спроможностей на рівні територіальної громади, здатних адекватно реагувати на поточні виклики і загрози будь-якого походження і характеру, задля адаптації до відновлення життєдіяльності в умовах НС (криз) при різкій зміні стану безпекового простору, та підтримання стійкого функціонування місцевої влади і територіальної громади в період до, під час та після НС (кризи) задля швидкого відновлення. Все це дозволить зберегти керованість системи управління територіальної громади і мінімізувати втрати громади за цих умов, тобто дозволить швидко відновитися у посткризовому періоді.

На думку фахівців у сфері державного управління (Куйбіда В.С., Білинська М.М. та інш., 2018, с. 101) національна резильєнтність (стресостійкість) – здатність соціальної системи будувати нормальне, повноцінне життя в складних умовах, здатність суспільства протистояти викликам і кризам у різних сферах суспільного життя шляхом внесення змін та адаптації без шкоди для основних цінностей суспільства і інституцій.

Дослідник зазначає (Корольчук О.Л., 2021) зазначає, що однією з вагомих сучасних характе-

ристик та ефектом сформованої резильєнтності є забезпечення синергії постійної колаборації та діалогу всіх зацікавлених учасників – державного, приватного та бізнес-секторів, влади всіх рівнів, місцевого самоврядування, громад, людей тощо. Залучення всіх як партнерів призводить до більшої спроможності заходів стримування, зменшення страху в суспільстві, прискорення відновлення нормальної діяльності після настання потрясінь.

Автори дослідження (Резнікова О.О., Войтовський К.Є., 2021), зазначають, що формування регіональної стійкості має важливе значення не лише в контексті мінімізації таких вразливостей, а й для вирішення місцевих проблем, які заважають довгостроковому сталому розвитку регіонів у складі єдиної держави.

Погоджуємося з думкою вченої (Гавронська І.В., 2017, с. 202), що катастрофи є результатом того, що громада не готується до небезпечної події, а власне зменшення ризику виникнення стихійних лих полягає в підготовці громадян і суспільства. Певну увагу (Костенко В.О., 2017) було приділено дослідженню стану нормативного забезпечення реалізації заходів цивільного захисту на рівні територіальних громад в умовах децентралізації та встановлено відсутністю низки документів, що мають регламентувати заходи з планування, координації і налагодження кризових комунікацій.

Наразі можна говорити про наявність декількох термінів щодо визначення спроможності системи встояти і функціонувати в умовах зовнішніх впливів. Дуже часто використовують терміни – «резильєнтність», «стійкість», «спроможність» і «сталість». Вважаємо за потрібне дослідити етимологію цих термінів. Дослідник (Alexander D.E., 2013), зазначає, що концепція резильєнтності передбачає з метою зниження ризику негативних подій (стихійних лих і катастроф) саме «перетворення» системи, а не її збереження. Тобто має бути проаналізований попередній досвід і зроблені висновки щодо формату перетворення системи в цілому та її складових. Саме ці перетворення системи дозволяють змінити саму безпекову парадигму.

Насамперед зауважимо, що резильєнтність є медичним терміном, який останнім часом міцно закріпився в міжнародній політиці. У первинному значенні резильєнтність – це сукупність притаманних суб'єкту рис, які роблять його здатним долати стреси та важкі періоди конструктивним шляхом.

Відповідно стійкість є властивістю об'єкта зберігати свої параметри в межах установлених

допусків і виконувати свої функції в часи зовнішніх навантажень і після них. Відповідно погоджуючись з думкою дослідників (Braithwaite J., 2017, с. 47), можемо констатувати, що стійкість може бути визначена як здатність системи підтримувати необхідну продуктивність в очікуваних і непередбачених умовах з виділенням трьох її форм: опірність – здатність системи при зовнішніх впливах зберігати свій стан незмінним протягом певного періоду часу; відновлюваність – здатність системи після припинення зовнішнього впливу повертатися до вихідного стану; гнучкість – наявність у системи кількох нормальних або допустимих станів і її здатність переходити з одного стану в інший при впливі несприятливих факторів, зберігаючи при цьому необхідний інваріант (спосіб функціонування, траєкторію розвитку, структурні зв'язки тощо).

Відповідно до п. 47 Стратегії національної безпеки України «Безпека людини – безпека країни», затвердженої Указом Президента України від 14.09.2020 р. № 392, Україна має сформулювати й запровадити національну систему стійкості, що передбачає, серед іншого, дієву координацію та чітку взаємодію органів сектору безпеки і оборони, інших державних органів, територіальних громад, бізнесу, громадянського суспільства і населення у запобіганні й реагуванні на загрози та подоланні наслідків надзвичайних ситуацій, налагодження та підтримання надійних каналів комунікації державних органів із населенням на всій території України тощо.

Саме тому «удосконалення процедур кризового менеджменту, зокрема, впровадження універсальних алгоритмів узгоджених дій щодо реагування на загрози, надзвичайні та кризові ситуації на різних етапах їх розвитку» визначено одним із середньострокових завдань реалізації Концепції забезпечення національної системи стійкості, затвердженої Указом Президента України від 27.09.2021 № 479/2021.

У монографії (Резнікова О.О., 2022, с. 119) зазначає, що «формування національної стійкості передбачає не лише ефективне антикризове державне управління, а й зміцнення стійкості суспільства, економіки та місцевих громад».

Наразі провідні країни світу розглядають національну стійкість як комплекс сукупної готовності та спроможності населення, територіальних громад, органів державної влади та органів місцевого самоврядування протистояти загрозам в умовах мирного часу і воєнного стану. Країни-члени ЄС та провідні міжнародні організації при розбудові національної стійкості значну увагу приділяють забезпеченню готовно-

сті до виникнення НС та управлінню ризиками у сфері цивільного захисту. Це зумовлено тим, що повністю уникнути більшості із НС (особливо стихійних лих) неможливо, але можна зменшити їх негативні наслідки для суспільства і держави. Досвід країн ЄС щодо забезпечення безпеки та стійкості територіальних громад свідчить, що місцеві та регіональні органи влади відіграють важливу роль у системах забезпечення безпеки і стійкості за умови регулювання національним законодавством, міжнародними угодами і законодавством порядку взаємодії суб'єктів забезпечення стійкості; розуміння комплексності забезпечення готовності й реагування на загрози.

Дослідження закордонного досвіду щодо підготовки громад щодо забезпечення сталого функціонування в умовах криз і НС довели, що значну увагу приділено насамперед підвищенню ролі муніципалітетів та громад шляхом розробки і втілення регіональних планів та взаємодії на всіх рівнях в умовах реагування на НС і кризи. Наприклад в Австралії загальнодержавною метою визначено набуття стійкості до катастроф різного характеру шляхом підвищення стійкості територіальних громад з підвищенням відповідальності самого суспільства і всіх рівнів влади. Тоді як Канада інтенсивно запроваджує у практику реагування на виникнення криз і НС інструментарій кризового менеджменту задля розбудови потужних і стійких до різних викликів суспільства і економіки за рахунок безперервної діяльності влади на всіх рівнях, а також посилення стійкості критичної інфраструктури шляхом розбудови партнерської співпраці та запровадження методології управління ризиками від всіх небезпек. У планах щодо стабільного розвитку до 20230 року Ізраїлю безпекові пріоритети визначено насамперед щодо забезпечення захисту населення і територій від стихійних лих і терористичних актів за рахунок підготовки спеціалізованих служб екстреного реагування на всіх рівнях управління, а також самого населення, і зміцнення ролі громадянського суспільства щодо дотримання безпекових вимог на рівні територіальної громади.

На думку (Резнікова О.О., 2022, с. 373) одними з головних принципів формування національної стійкості щодо діяльності задля забезпечення стійкості територіальних громад доцільно визначити зокрема: «чітке розмежування повноважень між державною та місцевою владою під час реагування на загрози й кризові ситуації визначеного масштабу, походження і характеру; взаємодію та співпрацю, що перед-

бачає регулярні зустрічі у міжвідомчому форматі із залученням представників регіональних органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, громадянського суспільства, бізнесу, засобів масової інформації тощо».

Відповідно на рівні територіальної громади потреба забезпечення стійкості насамперед пов'язана із унормованим делегуванням певних повноважень безпекового напрямку на місцевий рівень, а саме: заходи з первинного реагування на виникнення НС, створення системи громадської безпеки і цивільного захисту на рівні територіальної громади; створення та утримання резервів місцевого рівня для реагування на НС і кризи; налагодження міжвідомчої співпраці на місцевому рівні; взаємодія із громадянами і громадянським суспільством, а також співпраця з прилеглими територіальними громадами і органами державної влади.

Важливим є розуміння того, що всі означені заходи мають відбуватися скоординовано у форматі єдиного циклу за єдиними методиками, а також бути узгодженими на всіх рівнях управління. Для провадження заходів, спрямованих на підвищення стійкості управління територіальною громадою в умовах криз потрібно первинно ідентифікувати виклики і загрози, що є або потенційно можливі; виявити вразливі зони та об'єкти на території громади, а також вразливі категорії серед мешканців; опрацювати варіанти розвитку найбільш вірогідних криз на рівні громади та алгоритми протидії; поширювати практики підготовки мешканців територіальної громади до дій в умовах НС і криз. Надзвичайно важливим є напрям розбудови міжвідомчої співпраці саме тому, що основні функції щодо запобігання й реагування на НС та забезпечення готовності на місцевому рівнях покладено на державні адміністрації, органи самоврядування територіальних громад, територіальні підрозділи сил безпеки і оборони, служби екстреного реагування у складі загальнодержавних систем.

Зважаючи на вищевикладене серед напрямів розвитку безпекового простору територіальної громади можна виокремити наступні: перехід від патерналістської моделі поведінки мешканців з повним делегуванням безпекових функцій представникам служб екстреного реагування до формування культури безпеки і відповідно зміни способу мислення задля набуття безпекових поведінкових навичок на рівні всієї територіальної громади та окремого мешканця громади; а також згуртованість територіальної громади щодо забезпечення безпеки та віднов-

лення життєдіяльності в посткризовому періоді.

Зважаючи на вищевикладене можна сформулювати базові принципи управління безпекою територіальної громади в умовах кризи, ґрунтуючись на задекларованих у ЄС принципах локальної безпеки (Керівні принципи сталого просторового розвитку Європейського континенту, 2000), а саме: наявність безпечного середовища життєдіяльності, соціального забезпечення з безперешкодним доступом до якісних соціальних послуг і ресурсів громади та можливість консолідована участь в управлінні територіальною громадою. Тобто мова йде про поєднання економічної, інформаційної, екологічної та соціальної складових безпекового простору територіальної громади.

Узагальнюючи попередні дослідження можна стверджувати, що управління безпекою територіальної громади в умовах кризи є комплексним процесом, спрямованим на створення безпечного простору територіальної громади за рахунок взаємодії органів державної і місцевої влади, раціонального використання наявних ресурсів задля створення безпечних умов життєдіяльності мешканці громади і здійснення економічної діяльності, забезпечення соціальних потреб мешканців за умови забезпечення непорушності автономії та самодостатності територіальної громади.

3. Висновки. 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.

Формування такої системи має передбачати узгоджене функціонування та взаємодію органів державної влади та органів місцевого самоврядування, наявних і створюваних загальнодержавних систем, визначення механізму координації такої діяльності, чіткий розподіл повноважень та відповідальності, формування планів узгоджених дій в умовах запобігання, реагування та подолання наслідків дії загроз і кризових ситуацій.

Завершення процесів реформування самоврядування та децентралізації означитиме для громад нові можливості врядування та впливу, оскільки практична реалізація принципу повсюдності місцевого самоврядування покладе на лідерів громад інший рівень відповідальності за свій розвиток.

Подальша децентралізація, економічні наслідки добровільного об'єднання територіальних громад та, зрештою, очікувана адміністративно-територіальна реформа однозначно призведуть до зростання економічної могутності міст та їх ролі у розвитку регіонів та країни. Тому містам уже сьогодні варто готуватися до своєї «нової ролі» – локомотивів розвитку регіонів та країни.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ: ———

1. Alexander, D. E. (2013). Resilience and disaster risk reduction: An etymological journey. *Natural Hazards and Earth System Sciences*, 13(11), 2707–2716. doi: 10.5194/nhess-13-2707-2013
2. Braithwaite, J., Wears, R., Hollnagel, E. Resilient Health Care. Reconciling Work-as-Imagined and Work-as-Done. Taylor & Francis Group, 2017. 210 p.
3. Гавронська І. В. Немає нічого природного в катастрофах. Зміст поняття disaster у контексті норм міжнародного права щодо зниження ризиків катастроф. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право*. 2017. Вип. 43(2). С. 199–203.
4. Керівні принципи сталого просторового розвитку Європейського континенту. URL: <https://rm.coe.int/168070018e>
5. Корольчук О. Л. Характеристики резильєнтності системи охорони здоров'я: міжнародний досвід для України. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2021. 23. С. 35–41.
6. Костенко В.О. Пріоритети удосконалення державного управління у сфері цивільного захисту територіальних громад в процесі децентралізації влади в Україні. *Актуальні проблеми державного управління*. 2017. 2(52). С. 97–103.
7. 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.
8. Публічне управління : термінол. слов. / уклад. : В. С. Куйбіда, М. М. Білинська, О. М. Петроє та ін. ; за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білинської, О. М. Петроє. Київ : НАДУ, 2018. 224 с.
9. Резнікова О. О. Національна стійкість в умовах мінливого безпекового середовища : монографія. Київ : НІСД, 2022. 456 с.
10. Тихомиров Д. Міждисциплінарні та філософські підходи до інтерпретації поняття «безпека». *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2018. № 2(16). С. 104–115.

REFERENCES: ———

1. Alexander, D. E. (2013). Resilience and disaster risk reduction: An etymological journey. *Natural Hazards and Earth System Sciences*, 13(11), 2707–2716. doi:10.5194/nhess-13-2707-2013

2. Braithwaite, J., Wears, R., Hollnagel, E. Resilient Health Care. Reconciling Work-as-Imagined and Work-as-Done. Taylor & Francis Group, 2017. 210 p.
3. Havronska, I.V. (2017). Nemaie nichoho pryrodnoho v katastrofakh. Zmist poniattia disaster u konteksti norm mizhnarodnoho prava shchodo znyzhennia ryzykiv katastrof [There is nothing natural about disasters. Content of the concept of disaster in the context of norms of international law on disaster risk reduction]. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu. Serii : Pravo – Scientific Bulletin of the Uzhhorod National University. Series : Law.* 43(2), 199–203 [in Ukrainian].
4. Kerivni pryntsypy staloho prostorovoho rozvytku Yevropeiskoho kontynentu [Guiding principles of sustainable spatial development of the European continent]. URL: <https://rm.coe.int/168070018e> [in Ukrainian].
5. Korolchuk, O. L. (2021). Kharakterystyky rezyliientnosti systemy okhorony zdorovia: mizhnarodnyi dosvid dlia Ukrainy [Characteristics of health care system resilience: international experience for Ukraine]. *Publichne upravlinnia i administruvannia v Ukraini – Public management and administration in Ukraine.* 23, 35–41 [in Ukrainian].
6. Kostenko, V. O. (2017). Prioritytety udoskonalennia derzhavnoho upravlinnia u sferi tsyvilnoho zakhystu terytorialnykh hromad v protsesi detsentralizatsii vlady v Ukraini [Priorities for improving state administration in the field of civil protection of territorial communities in the process of decentralization of power in Ukraine]. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia – Actual problems of public administration.* 2(52), 97–103 [in Ukrainian].
7. Reznikova, O. O. (2021). Orhanizatsiia systemy zabezpechennia natsionalnoi stiikosti na rehionalnomu i mistsevomu rivniakh [Organization of the system for ensuring national stability at the regional and local levels]. Kyiv : NISD [in Ukrainian].
8. Kuibida, V. S. (2018). Publichne upravlinnia [Public administration]. Kyiv : NADU [in Ukrainian].
9. Reznikova, O. O. (2022). Natsionalna stiikist v umovakh minlyvoho bezpekovoho sere-dovyshcha [National stability in the conditions of a changing security environment]. Kyiv : NISD [in Ukrainian].
10. Tykhomyrov, D. (2018). Mizhdystyplinarni ta filosofski pidkhody do interpretatsii poniattia «bezpeka» [Interdisciplinary and philosophical approaches to the interpretation of the concept of «security»]. *Yurydychnyi chasopys Natsionalnoi akademii vnutrishnikh sprav – Legal journal of the National Academy of Internal Affairs.* 2(16), 104–115 [in Ukrainian].