

ЧЕРВЕНЬ 2025 РОКУ
СТЕФАН ЄНСЕН
ЕДМУНД КЛАРК
РОРІ МЕРІОН
ДІАНА ЖУРОМСЬКА
ДАРИНА ГОЧ
РУСЛАН КАЛІНІН
(ЗОВНІШНІЙ КОНСУЛЬТАНТ)



Біла книга оновлення інституційної архітектури протимінної діяльності в Україні

Зміст

3-7	Список скорочень та термінів
8-11	Короткий виклад
12-20	Вступ
21-66	Аналіз поточного стану системи протимінної діяльності
67-70	Ризики та наслідки
71-87	Бачення оновленої системи
88-90	Мета оновлення системи протимінної діяльності та пошук оптимального рішення
91-102	Оновлення системи
103-110	Пропозиції до покрокового плану оновлення системи
111	Висновок

Інститут глобальних змін Тоні Блера дякує Фонду Говарда Г. Баффета за підтримку нашої роботи у сфері протимінної діяльності в Україні, завдяки якій створення білої книги стало можливим.

Список скорочень

- **GICHD** – Geneva International Centre for Humanitarian Demining (Женевський міжнародний центр з гуманітарного розмінування)
- **IMSMA** – Information Management System for Mine Action (Система управління інформацією щодо протимінної діяльності)
- **IMAS** – Міжнародні стандарти протимінної діяльності
- **ВЗВ** – Вибухонебезпечні залишки війни
- **ДНДІ** – Державний науково-дослідницький інститут
- **ДСНС** – Державна служба України з надзвичайних ситуацій
- **ДССТ** – Державна спеціальна служба транспорту
- **ЄС** – Європейський Союз
- **ЗСУ** – Збройні Сили України
- **КМУ** – Кабінет Міністрів України
- **МРГ** – Міжвідомча робоча група
- **НГУ** – Національна гвардія України
- **НПУ** – Національна поліція України
- **НОПМД** – Національний орган з питань протимінної діяльності
- **НТО** – Нетехнічне обстеження
- **ОБСЄ** – Організація з безпеки і співробітництва в Європі
- **ОВА** – Обласна військова адміністрація
- **ОВВ** – орган оцінки відповідності
- **ООН** – Організація Об'єднаних Націй
- **СУЯ** – Система управління якістю
- **ТО** – Технічне обстеження
- **ЦГР** – Центр гуманітарного розмінування
- **ЦОВВ** – Центральний орган виконавчої влади
- **ЦПМД** – Центр протимінної діяльності

Список термінів

IMSMA Core – це система (що включає програмне забезпечення, людей, процедури та дані), що використовується для збору, обробки, аналізу та поширення інформації про території, що зазнали впливу ведення бойових дій, про виявлені об'єкти, проведені роботи з обстеження і розмінування, сертифікацію операторів тощо.

IMAS – це стандарти, розроблені під егідою Служби ООН з питань протимінної діяльності (UNMAS), які встановлюють керівні принципи та вимоги для планування, впровадження та контролю протимінної діяльності. Вони спрямовані на забезпечення безпечного, ефективного та результативного проведення робіт з розмінування. (Офіційний сайт IMAS <https://www.mineactionstandards.org>)

ВЗВ – Вибухонебезпечні залишки війни: невибухлі боєприпаси та покинуті вибухові пристрої, що залишилися після збройних конфліктів. (ДСТУ 8820-1:2023 «Протимінна діяльність. Частина 1. Терміни та визначення»)

Бойове розмінування місцевості (об'єктів) – розмінування місцевості (об'єкта) в інтересах дій військ (сил). (Наказ Міністерства оборони України від 21.12.2022 р. № 833/443)

Розмінування (гуманітарне розмінування) – комплекс заходів, які проводяться операторами протимінної діяльності з метою ліквідації небезпек, пов'язаних із вибухонебезпечними предметами, включаючи нетехнічне та технічне обстеження територій, складення карт, виявлення, знешкодження та (або) знищення вибухонебезпечних предметів, маркування, підготовку документації після розмінування, надання громадянам інформації щодо протимінної діяльності та передачу очищеної території. (Закон України «Про протимінну діяльність», стаття 1, пункт 3). Гуманітарне розмінування – процес систематичного очищення від наземних мін та вибухонебезпечних залишків війни для захисту цивільного населення та звільнення землі для використання під житло, сільське господарство та інфраструктуру. Після завершення очищення земля офіційно сертифікується урядом як «безпечна для використання».

Допомога постраждалим – заходи, що передбачають підтримку осіб, які зазнали фізичного та/або психологічного травмування внаслідок впливу вибухонебезпечних предметів, включаючи забезпечення медичної допомоги, фізичної реабілітації, психосоціальної підтримки, соціальної та економічної інтеграції. (Закон України «Про протимінну діяльність» – стаття 1, пункт 4)

Знищення вибухонебезпечного предмета – переведення вибухонебезпечного предмета у недієздатний (безпечний) стан шляхом підриву, спалювання, механічного чи іншого повного або часткового руйнування з обов’язковим дотриманням вимог протимінної діяльності та запобіганням і мінімізацією негативних для населення, інфраструктури та довкілля наслідків. (Закон України «Про протимінну діяльність» – стаття 1)

Інформування та навчання населення із запобігання ризикам від вибухонебезпечних предметів (explosive ordnance risk education) – заходи, спрямовані на зниження ризику тілесного ушкодження, спричиненого вибухонебезпечним предметом, через підвищення поінформованості населення, а також сприяння зміни моделі їх поведінки (ДСТУ 8820-1:2023).

Імовірно забруднена територія – територія, яка на підставі непрямих доказів вважається імовірно забрудненою вибухонебезпечними предметами. (ДСТУ 8820-3:2024 «Протимінна діяльність. Процеси управління. Частина 3. Система управління інформацією»)

Забруднена територія – будь-яка територія (акваторія), що містить вибухонебезпечні предмети. (Закон України «Про протимінну діяльність», стаття 1)

Навчання ризикам, пов’язаним з вибухонебезпечними предметами, – заходи, спрямовані на зменшення ризику тілесного ушкодження, спричиненого вибухонебезпечними предметами, шляхом підвищення інформованості населення. (Закон України «Про протимінну діяльність» – стаття 1)

Національний стандарт – стандарт, прийнятий національним органом стандартизації та доступний для широкого кола користувачів (Закон України «Про стандартизацію», стаття 1). У контексті протимінної діяльності Національні стандарти з протимінної діяльності – це технічні специфікації, критерії та настанови, розроблені з урахуванням національного контексту, відповідно до яких оператори протимінної діяльності реалізують свої програми. Стандарти встановлюють мінімальні вимоги, на підставі яких здійснюється виконання та оцінка заходів у сфері протимінної діяльності. Вони

розробляються та затверджуються Національним органом з питань протимінної діяльності.

НТО (Нетехнічне обстеження) – збирання та аналізування даних без використання оперативних технічних заходів щодо наявності, типу, розподілу та навколишніх умов забруднення вибухонебезпечними предметами, спрямованих на більш точне визначення місць, де наявні забруднення вибухонебезпечними предметами, а де їх немає, що сприяє визначенню пріоритетності вивільнення земель та забезпечує прийняття рішень через надання доказів. (ДСТУ 8820-1:2023)

Оперативне реагування на виявлення вибухонебезпечних предметів (оперативне реагування) – першочергове залучення органів та підрозділів цивільного захисту для ідентифікації, вилучення, транспортування і знешкодження (знищення) вибухонебезпечних предметів, виявленого представниками місцевих органів влади, іншими бенефіціарами та громадянами. (Наказ Державної служби України з надзвичайних ситуацій № 461 від 08.08.2018 р.)

Оператори протимінної діяльності – уповноважені підрозділи центральних органів виконавчої влади, підприємства, установи та організації незалежно від форми власності, у тому числі міжнародні та іноземні, що залучаються до проведення заходів у сфері протимінної діяльності (Закон України «Про протимінну діяльність» – стаття 1, пункт 10). Ця діяльність включає надання допомоги постраждалим від мін або вибухонебезпечних залишків війни, проведення мінної просвітницької роботи, а також безпосереднє виконання робіт з розмінування.

Очищення територій розмінуванням – виявлення, знешкодження та/або знищення вибухонебезпечних предметів на вказану глибину. (ДСТУ 8820-1:2023).

Територія, що зазнала впливу ведення бойових дій – тимчасово окупована територія; територія, на якій ведуться (велися) бойові дії, включаючи території можливих бойових дій; територія, що межує з державним кордоном держави-агресора або держави, яка сприяє збройній агресії Російської Федерації проти України; територія, що піддавалася обстрілам та на якій були присутні військові формування держави-агресора.

ТО (Технічне обстеження) – збирання та аналізування даних із використанням технічних засобів про наявність, тип, розподіл та оточення місць забруднення вибухонебезпечними предметами для кращого визначення наявності або відсутності забруднення вибухонебезпечними предметами, сприяння визначенню пріоритетності

вивільнення земель і процесів прийняття рішень за допомогою надання доказів. (ДСТУ 8820-1:2023).

Короткий виклад

Україна опинилася перед безпрецедентним за масштабом і складністю завданням у сфері розмінування. З огляду на масштабне забруднення територій вибухонебезпечними залишками війни, відновлення України безпосередньо пов'язане з можливістю швидко залучити ці землі до економічної діяльності; і все це в той час, коли країна продовжує захищатися від повномасштабного вторгнення Росії. Тим не менш, незважаючи на значне збільшення масштабів і серйозності мінної загрози з лютого 2022 року, сфера управління протимінною діяльністю в Україні не була адаптована до нових реалій. За цих обставин оновлення інституційної моделі протимінної діяльності є не лише доречним, а й безальтернативним кроком.

З цією метою у вересні 2024 року уряд України доручив Інституту Тоні Блера провести аналіз інституційної архітектури протимінної діяльності в Україні для розробки рекомендацій щодо потенційних покращень, які можна було б внести до чинної системи. Це дослідження було ініційовано з метою підтримки України у розширенні масштабів, підвищенні темпів і ефективності протимінної діяльності по всій країні, щоб забезпечити досягнення урядової цілі — повернути 80% потенційно небезпечних територій до продуктивного використання до 2033 року.

Оцінка поточного стану

Дослідження Інституту розпочалося з оцінки поточного стану архітектури протимінної діяльності в Україні, аналізуючи роботу державних установ, які беруть участь у протимінній діяльності, а також ключові процеси протимінної діяльності, якими вони спільно керують. У рамках цього дослідження було здійснено ґрунтовний аналіз чинного законодавства, нормативно-правових актів, стратегічних документів і звітів, а також проведено огляд міжнародних практик у сфері протимінної діяльності в інших постраждалих країнах. Ключовими були понад 50 інтерв'ю з ключовими зацікавленими сторонами з усього сектору протимінної діяльності України¹, а також польові візити представників Інституту до відповідних урядових центрів, зокрема в Києві, Львові, Чернігові, Черкасах та Кам'янці-Подільському.

¹ Серед опитаних були представники уряду в Міністерствах оборони, внутрішніх справ та економіки, оператори протимінної діяльності (в тому числі Halo Trust, MAG та Асоціацію саперів України), міжнародні організації (в тому числі Служба ООН з протимінної діяльності, Програма розвитку ООН, Женевський міжнародний центр гуманітарного розмінування, GICHD, та Організація з безпеки та співробітництва в Європі) та міжнародні партнери.

Під час інтерв'ю із зацікавленими сторонами Інститут мав змогу заслухати широкий спектр точок зору щодо сильних та слабких сторін архітектури протимінної діяльності в Україні. Аналізуючи різні погляди на теперішню структуру протимінної діяльності, ми шукали спільні знаменники, щоб сформувати максимально неупереджену й об'єктивну картину ключових проблем, закладених у нинішній системі. В основі наших висновків лежить висновок про те, що Україні бракує органу з повноваженнями, можливостями та стимулами для ефективного управління політикою у сфері протимінної діяльності. Хоча Кабінет Міністрів відповідає за впровадження політики протимінної діяльності згідно із Законом, йому бракує ефективного механізму для виконання цього мандата. Структури, створені для підтримки процесу, такі як Національний орган з питань протимінної діяльності, виконують лише дорадчу функцію і тому не мають повноважень та інструментів для створення або впровадження політики. За відсутності єдиного керівництва, до управління протимінною діяльністю залучено кілька державних органів, що призводить до значного дублювання функцій. Зокрема, дублювання обов'язків між Міністерством економіки, Міністерством оборони, Міністерством внутрішніх справ, Державною службою з надзвичайних ситуацій України, Державною службою спеціального транспорту та Національною поліцією призвело до розмивання зон відповідальності та неузгодженості управлінських вертикалей. Це часто спричиняє дублікацію зусиль для виконання одного й того ж завдання, збільшуючи неефективність та повторюваність. Крім того, така інституційна фрагментація:

- обмежує прийняття стратегічних рішень;
- перешкоджає визначенню національних пріоритетів;
- підриває координацію з міжнародними партнерами; та
- послаблює здатність уряду ефективно мобілізувати та управляти донорським фінансуванням.

Найголовніше, що відсутність ефективного органу з розробки політики, у поєднанні з інституційною фрагментацією в уряді, ускладнила та уповільнила зусилля щодо усунення критичних недоліків у ключових процесах протимінної діяльності. Акредитація чотирьох паралельних сертифікаційних центрів у трьох виконавчих структурах уряду України (ЗСУ, ДСНС та ДССН) призвела до різних підходів до сертифікації операторів для проведення протимінної діяльності. Незважаючи на зусилля щодо уніфікації процедур у центрах, на місцях, як повідомляється, залишаються суттєві відмінності між ними, значною мірою через відсутність єдиного органу з повноваженнями забезпечувати дотримання єдиного підходу в уряді. Плутанина щодо вимог до сертифікації призвела до значних затримок у швидкості

отримання новими операторами дозволів на початок діяльності. Нездатність вирішити такі проблеми означає, що розмінування в Україні відбувається повільніше, дорожче та менш ефективно, ніж мало б бути.

Рекомендація щодо оновлення системи протимінної діяльності

Спираючись на ці висновки, Інститут спільно з партнерами з усього уряду України розробив рекомендацію щодо оновлення системи. Ця рекомендація була вдосконалена під час серії консультаційних сесій з різними зацікавленими сторонами з сектору протимінної діяльності, включаючи операторів та міжнародних партнерів. Проводячи цю роботу в інклюзивний та консультативний спосіб, ми сподіваємося запевнити всі зацікавлені сторони у зобов'язанні уряду щодо прозорості та довіри до цих змінотворчих зусиль.

Метою оновлення системи є створення узгодженої, сталої та підзвітної архітектури протимінної діяльності, яка забезпечує ефективну розробку державної політики. Для досягнення цієї мети ми рекомендуємо Україні перейти до спрощеної архітектури, очолюваної новим агентством з протимінної діяльності, яке має можливості, повноваження та політичний капітал для керівництва сектором протимінної діяльності. Цьому агентству слід надати повний та виключний мандат на керівництво формуванням та впровадженню державної політики в усіх аспектах протимінної діяльності. Найголовніше, що агентство не створить додаткового рівня бюрократії, нав'язаного поверх чинної системи. Натомість воно консолідує функції, персонал та ресурси існуючих установ, залучених до розробки політики у сфері протимінної діяльності, тим самим забезпечуючи простішу та більш спрощену інституційну структуру.

Централізація повноважень в межах одного агентства усуне дублювання діяльності, покращить підзвітність уряду та консолідує технічну експертизу, забезпечуючи вищу якість та більш сталий процес розробки політики. Це, у свою чергу, матиме вирішальне значення для зміцнення довіри міжнародних партнерів до ефективності програми протимінної діяльності України, забезпечуючи довгострокову стійкість наданої підтримки.

Висновки Інституту чітко вказують на нагальну потребу оновлення архітектури протимінної діяльності в Україні. Тим не менш, цей документ містить лише рекомендації, і остаточне рішення щодо його доцільності буде прерогативою уряду України. Для підтримки цього процесу Інститут із задоволенням організує подальші брифінги із зацікавленими сторонами, щоб відповісти на невирішені запитання щодо

змісту цього документа. З цією метою з нашою командою можна зв'язатися за адресою: Едмунд Кларк (edmund.clarke@institute.global) або Ропі Меріон (r.meryon@institute.global).



Вступ

Розроблення Білої книги оновлення протимінної діяльності зумовлене безпрецедентними масштабами мінної загрози, яка постала перед Україною внаслідок збройної агресії Російської Федерації. Україна за короткий період стала однією з найбільш забруднених вибухонебезпечними предметами країн світу – потенційно замінована територія складає близько 137,000 квадратних кілометрів. Це не лише становить пряму загрозу життю та здоров'ю мільйонів громадян, а й перешкоджає відновленню економіки, поверненню людей до їх постійного місця проживання, використанню об'єктів критичної інфраструктури та розвитку громад.

Поточна система протимінної діяльності не була розрахована на такий масштаб викликів, який виник після повномасштабного вторгнення. Зокрема, на сьогодні спостерігається розмитість міжвідомчої координації, значне дублювання функцій та повноважень органів влади. Усе це призводить до низької ефективності у використанні як внутрішніх, так і міжнародних ресурсів. Станом на кінець 2024 року на сферу розмінування з різних джерел було спрямовано понад 1 мільярд доларів², але реальні темпи очищення територій не відповідають обсягу залучених коштів. Навіть незначне підвищення ефективності використання цих коштів може мати суттєвий вплив на темпи прогресу безпосередньо на місцях.

Низка учасників сфери протимінної діяльності вказують на складність взаємодії з українським Урядом через велику кількість акторів державного сектору. Близько 30 установ працюють у сфері протимінної діяльності, більшість з яких підпорядковані трьом ключовим міністерствам: Міністерству оборони, Міністерству внутрішніх справ та Міністерству економіки. Відсутність єдиного вікна для взаємодії з урядом України ускладнює процес ухвалення рішень, заважає розробці спільних програм і унеможливляє належну підзвітність за надану підтримку.

Додаткову складність становить надлишкова регульованість процедур у сфері протимінної діяльності, таких як сертифікація спеціалізованого обладнання для розмінування. Зокрема, зусилля органів влади щодо регулювання протимінної

² За словами заступника Міністерки економіки, Ігоря Безкаравайного, 2025, <https://delo.ua/news/ukrayina-otrimala-11-milyarda-dolariv-na-rozminuvannya-446475/>

діяльності відповідно до міжнародних норм часто виявляються малоефективними, оскільки тлумачення міжнародних стандартів нерідко є надмірно жорстким і обтяжливим.

У сукупності ці виклики призвели до ще більших затримок у роботі операторів, обмежили залучення іноземних партнерів і ускладнили масштабування діяльності у сфері протимінної діяльності. У разі припинення вогню ці проблеми лише загостряться, оскільки обсяги територій, що потребуватимуть гуманітарного розмінування, значно зростуть. Відтак оновлення архітектури протимінної діяльності в Україні є необхідною передумовою для збереження життів, підтримки економічного відновлення та збереження довіри міжнародної спільноти.

1.1. Контекст

З 2014 року, після початку російсько-української війни, питання розмінування набуло особливої актуальності. Основні роботи були зосереджені в Донецькій та Луганській областях, а площі потенційно небезпечних територій, за даними Міноборони, на підконтрольних Уряду ділянках станом на 2020 рік оцінювалися приблизно у 7 тисяч квадратних кілометрів³.

Після повномасштабного вторгнення у 2022 році масштаби забруднення зросли в рази. За оцінками літом 2022 року потенційно забрудненою вважалася територія площею понад 174 тисячі квадратних кілометрів⁴. Це майже чверть території України. Станом на кінець 2024 року завдяки спільним зусиллям українських та міжнародних операторів протимінної діяльності вдалося повернути до безпечного використання близько 35 тисяч квадратних кілометрів⁵. Тим не менше, ще майже 137 000 квадратних кілометрів все ще потребують обстеження та, за наявності потреби, розмінування.

Зазначені масштаби забруднення призводять до суттєвих соціально-економічних та безпекових викликів, зокрема у сфері продовольчої безпеки, скорочення площ сільськогосподарських угідь, унеможливлення доступу до об'єктів критичної інфраструктури, стримування процесів відновлення і повернення населення до

³ За попередніми оцінками Головного управління протимінної діяльності, цивільного захисту та екологічної безпеки Міністерства оборони, 2018 р.

⁴ За даними Державної служби з надзвичайних ситуацій, 2023, <https://suspipline.media/445278-u-dsns-rozpovili-pro-obsagi-zabrudnenna-ukraini-vibuhonebezpecnimi-predmetami/>

⁵ За словами Першої віце-прем'єр-міністерки та міністерки економіки Юлії Свириденко, 2024 р. <https://me.gov.ua/News/Detail?lang=uk-UA&id=ccf4bcf7-7466-4c2c-a9da-5e658ffa4e1f&title=MaizheNaPivM>

іліардаГрівеньУкладеноУгодНаРозмінуванняЗемельВМежахДержавноїПрограмиКомпенсації-ЮліяСвириденко

постійного місця проживання. Економічні втрати від мінного забруднення України щорічно оцінюються у 11,2 млрд доларів США (5,6% від загального ВВП у 2021 р.), а втрати обласних податкових надходжень – у 1,1 млрд доларів США (9,2% від обсягу 2021 року)⁶. Загальна вартість повного розмінування всієї території країни за даними швидкої оцінки завданої шкоди та потреб на відновлення (RDNA4) оцінюється в 29,8 млрд доларів США⁷.

Як згадано вище, ВЗВ також становлять особливу загрозу для сільського господарства. Негативний вплив ВЗВ на український аграрний експорт оцінюється приблизно у 8,9 мільярда доларів США на рік (13,2% від загального обсягу у 2021 році). Наслідки для глобальної продовольчої безпеки є катастрофічними. До початку повномасштабного вторгнення Україна виробляла достатньо продовольства, щоб прогодувати 400 мільйонів людей по всьому світу, причому до 90% експорту української пшениці надходило до країн Африки та Азії. Це означає, що мінна загроза — це не лише проблема України: це глобальне питання⁸.

Окрім економічних наслідків, ситуація має також гуманітарний вимір: понад 760 цивільних осіб, у тому числі 86 дітей, стали жертвами ВЗВ⁹. Повільні темпи гуманітарного розмінування створюють ризики для життя населення та стимулюють поширення нелегального розмінування. Так звані «чорні сапери» діють без відповідної підготовки та створюють додаткову загрозу для громадян і ускладнюють офіційні операції з очищення територій.

Ці чинники підтверджують необхідність побудови ефективної, прозорої та скоординованої системи протимінної діяльності, здатної відповідати як на актуальні виклики, так і на довгострокові потреби держави у сфері безпеки, економічного відновлення та сталого розвитку.

1.2. Залучені державні органи у сфері протимінної діяльності

⁶ Згідно зі звітом Інституту Тоні Блера «Від економічного відновлення до глобальної продовольчої безпеки: нагальна потреба розмінування України», 2024 рік

⁷ Згідно з оцінкою RDNA4b,

<https://documents1.worldbank.org/curated/en/099052925103531065/pdf/P180174-93c8e8c1-83a2-487d-aaec-a8435f9db418.pdf>

⁸ Згідно зі звітом Інституту Тоні Блера «Від економічного відновлення до глобальної продовольчої безпеки: нагальна потреба розмінування України», 2024 рік

⁹ За даними Уряду України

У протимінній діяльності в Україні задіяно понад 30 державних органів. Серед них декілька безпосередньо здійснюють розмінування — зокрема обстеження, очищення територій та знешкодження вибухонебезпечних предметів.

Збройні Сили України проводять військове розмінування, а також підтримують гуманітарне розмінування шляхом сертифікації, управління якістю та навчання. Військове розмінування відбувається поблизу зони активних бойових дій, зазвичай у межах 20 кілометрів від лінії фронту. Його здійснюють військові інженери (сапери) з метою очищення стратегічно важливих ділянок від мін і вибухонебезпечних залишків війни для забезпечення військових операцій. Цей процес є відносно швидким, оскільки зосереджений на створенні проходів для пересування військ, а не на повному очищенні територій.

Підрозділи державного розмінування відіграють особливо важливу роль у сфері оперативного реагування. Метою оперативного реагування є усунення нагальних загроз на критичних об'єктах — таких як житлові будинки, основні дороги, мости та інші об'єкти громадської інфраструктури. Водночас, на відміну від гуманітарного розмінування, воно не гарантує повного очищення території від вибухонебезпечних предметів. Натомість воно зосереджене на найнебезпечніших загрозах, що дозволяє швидше відновлювати ключову інфраструктуру, але без формальної сертифікації безпеки.

Три основні державні органи, задіяні в оперативному реагуванні:

- **Державна служба України з надзвичайних ситуацій** – координується та спрямовується Міністерством внутрішніх справ, здійснює оперативне реагування на виявлення вибухонебезпечних предметів, реагуючи на загрози, що виникають у результаті надзвичайних ситуацій. Повноваження ДСНС визначені у Положенні про Державну службу України з надзвичайних ситуацій, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 16.12.201 № 1052. Підрозділи ДСНС діють у складі єдиної державної системи цивільного захисту.
- **Державна спеціальна служба транспорту** – підпорядковується Міністерству оборони України, забезпечує розмінування об'єктів критичної транспортної інфраструктури. Її діяльність регламентується Положенням про Державну спеціальну службу транспорту, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2011 р. № 1149.

- **Національна поліція України** – координується Міністерством внутрішніх справ та виконує вибухотехнічні роботи й оперативне реагування у частині виявлення, знешкодження та знищення вибухонебезпечних предметів, щодо яких є підстави вважати, що вони є предметами, знаряддями чи засобами вчинення адміністративних або кримінальних правопорушень. Повноваження поліції щодо вибухотехнічних заходів визначені у статті 23 Закону України «Про Національну поліцію».

Як ДСНС, так і Держспецтрансслужба мають підрозділи, сертифіковані для проведення гуманітарного розмінування. Гуманітарне розмінування є найповнішою та найсистемнішою формою очищення територій від ВЗВ. Воно передбачає ретельне, неселективне обстеження потенційно небезпечних ділянок — зокрема полів, лісів і навіть водойм, таких як озера й річки. Цей процес гарантує повне очищення території від мін і ВЗВ, роблячи її безпечною для цивільного використання. Після завершення робіт ділянка проходить фінальну перевірку уповноваженим державним органом і офіційно сертифікується як «безпечна для використання».

“Те, що роблять ДСНС та ДССТ, є надзвичайно важливим. Вони мають величезний вплив.”

Старший спеціаліст
МІЖНАРОДНА НДО

- Гуманітарне розмінування здійснюється низкою сертифікованих державних та недержавних операторів, а стратегічне управління координується такими органами державної влади: **Кабінет Міністрів України** – забезпечує реалізацію державної політики у сфері протимінної діяльності, здійснює державне регулювання;
- **Міністерство оборони України** – бере участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері протимінної діяльності, головує в Національному органі з питань протимінної діяльності, а також відповідає за розмінування

силами ЗСУ та ДССТ; Міністерство оборони також здійснює управління ключовими аспектами протимінної діяльності через Центр протимінної діяльності, Державний науково-дослідний інститут та Центр розмінування військової частини А2641 Збройних Сил України.

- **Міністерство внутрішніх справ України** – бере участь у забезпеченні формування та реалізації державної політики у сфері протимінної діяльності у межах своїх повноважень у взаємодії з Національним органом з питань протимінної діяльності, центром протимінної діяльності та центром гуманітарного розмінування, а також координує здійснення заходів у сфері протимінної діяльності уповноваженими підрозділами центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовує і координує Міністр (ДСНС та НПУ), а також Національної гвардії. Сюди входить Міжрегіональний центр гуманітарного розмінування та швидкого реагування ДСНС.
- **Міністерство економіки України** – бере участь у реалізації державної політики у сфері протимінної діяльності в частині гуманітарного розмінування та виконанні міжнародних зобов'язань України з урахуванням національних інтересів у межах своїх повноважень та у взаємодії з Національним органом з питань протимінної діяльності, центром протимінної діяльності та центром гуманітарного розмінування, а також забезпечує взаємодію ЦОВВ з питань протимінної діяльності в частині гуманітарного розмінування.
- **Національний орган з питань протимінної діяльності** – міжвідомчий допоміжний орган, утворений Кабінетом Міністрів України для координації всіх учасників системи протимінної діяльності. До його складу входять представники Міністерства оборони, Міністерства внутрішніх справ, Міністерства економіки, Міністерства розвитку громад та територій, Державної служби України з надзвичайних ситуацій, Державної спеціальної служби транспорту, Служби безпеки України, а також інших установ та організацій, які беруть участь у плануванні, реалізації та моніторингу заходів з розмінування. Очолює Національний орган Міністр оборони України.
- Секретаріат Національного органу з питань протимінної діяльності є спеціалізованим підрозділом у складі Міністерства оборони. На практиці саме Секретаріат виконує значну частину функцій з розробки політики та координації операційної діяльності НОПМД. З цією метою Секретаріат несе відповідальність за координацію роботи як Національного центру протимінної

діяльності (НЦПД), так і Міжрегіонального центру гуманітарного розмінування ДСНС.

Незважаючи на формальну наявність Національного органу з питань протимінної діяльності як координуючого органу, на практиці спостерігається недостатній рівень горизонтальної взаємодії між інституціями, дублювання функцій та нечіткий розподіл повноважень. Це суттєво ускладнює ефективне планування, розподіл ресурсів та прозору звітність перед донорами. Причиною цього є неефективне налаштування механізмів міжвідомчої координації, у тому числі внаслідок обмежених повноважень Національного органу з питань протимінної діяльності, зокрема консультативно-дорадчих, а не виконавчих.

1.3. Участь недержавних акторів у протимінній діяльності

Окрім державних органів, важливу роль у сфері гуманітарного розмінування відіграють недержавні актори. Вони представлені як українськими юридичними особами, так і іноземними неурядовими організаціями, сертифікованими для проведення заходів протимінної діяльності в Україні.

Недержавні оператори поділяються на:

- **Комерційні організації (ТОВ)** – діють з метою отримання прибутку, часто залучаються до виконання державних замовлень;
- **Місцеві некомерційні організації** – громадські організації та благодійні фонди, які здійснюють діяльність за кошти грантової підтримки або міжнародних донорів;
- **Міжнародні некомерційні організації** – такі як HALO Trust, Danish Refugee Council (DRC), Norwegian People's Aid (NPA), Mines Advisory Group (MAG) тощо, які реалізують гуманітарні проєкти у сфері протимінної діяльності за кошти міжнародної підтримки.

Крім того, низка міжнародних та міжурядових організацій — зокрема Програма розвитку ООН (ПРООН), Женевський міжнародний центр з гуманітарного розмінування (GICHD), Всесвітня продовольча програма (ВПП) та Організація з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ) — відіграють важливу роль у нарощуванні спроможності та наданні технічної підтримки сектору протимінної діяльності України. GICHD, зокрема, надав підтримку у розробці Національної стратегії протимінної діяльності України, а також у створенні та підтримці інформаційної системи управління

у сфері розмінування. ОБСЄ, своєю чергою, сприяла розвитку спроможностей низки державних структур, залучених до протимінної діяльності, зокрема через проведення тренінгів для працівників Міністерства оборони, Державної служби з надзвичайних ситуацій та Національної поліції.

Кількість агенцій ООН, які надають підтримку у сфері протимінної діяльності в Україні, зросла і зараз охоплює (але не обмежується) ПРООН, UNOPS, ФАО, ВПП, UNRCO, ЮНІСЕФ та ООН Жінки. Діяльність цих агенцій включає як надання навчання та обладнання, так і підтримку у випробуванні новітніх технологій розмінування. Наприклад, ПРООН, ВПП та ФАО співпрацюють над тестуванням сучасних сенсорних технологій для виявлення вибухонебезпечних предметів у Харківській області. До діяльності ООН також належить управління ключовими координаційними механізмами у секторі протимінної діяльності в Україні — зокрема, Підгрупою з питань протимінної діяльності, яку очолює ПРООН.

Втім, залучення такої великої кількості міжнародних організацій до сфери протимінної діяльності та її управління ускладнило вже наявні виклики з координацією діяльності в секторі.

1.4. Фінансування та результативність

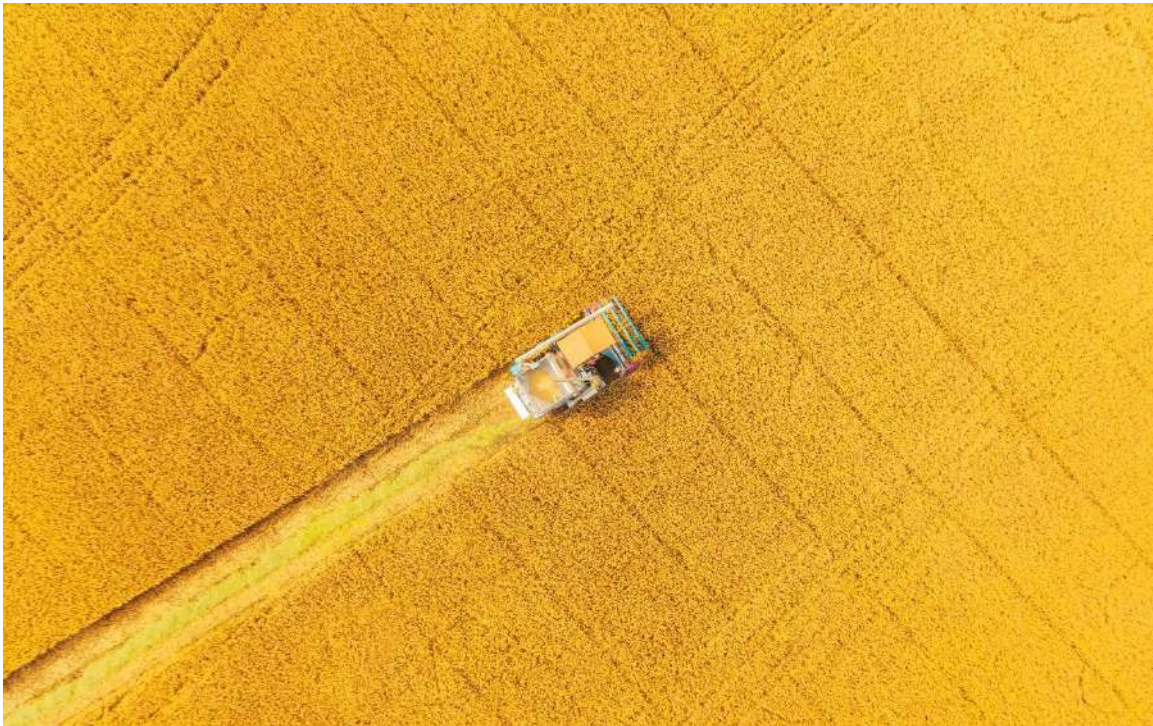
Протягом 2022–2024 років на сферу протимінної діяльності в Україні було спрямовано понад 1 мільярд доларів США з різних джерел – як міжнародних, так і бюджетних. Попри надане фінансування, прогрес у поверненні небезпечних земель до продуктивного використання залишається повільним. Це свідчить про недостатню ефективність чинної системи управління ресурсами, непрозорість використання коштів, складну систему розподілу повноважень між органами влади та відсутність чітких механізмів підзвітності.

Така ситуація становить серйозний ризик у контексті зниження довіри партнерів до України як отримувача міжнародної допомоги, що, своєю чергою, ставить під загрозу довгострокову сталість наданої підтримки.

1.5. Подальші міркування

Станом на 2025 рік значна частина найнебезпечніших територій в Україні розташована безпосередньо в зоні бойових дій або на тимчасово окупованих територіях. Хоча саме на цих землях зосереджено багато ВЗВ, їх обстеження наразі неможливе з міркувань безпеки.

Відповідно, обсяги робіт із розмінування значно зростають після завершення активної фази бойових дій та звільнення тимчасово окупованих територій. Щоб упоратися з такими масштабами, потрібна ефективно структурована система, яка забезпечить швидке розгортання ресурсів, їх централізовану координацію, гнучке планування та стабільне фінансування гуманітарного розмінування на десятках тисяч квадратних кілометрів.



Аналіз поточного стану системи протимінної діяльності

Поточна організація протимінної діяльності в Україні ґрунтується на моделях і підходах, що були актуальними до повномасштабного вторгнення РФ у 2022 році. Система, створена на підставі положень Закону України «Про протимінну діяльність в Україні», який було змінено у 2019 році, була призначена для регулювання гуманітарного розмінування на обмеженій території – переважно в зоні Операції об'єднаних сил, що обмежувалась 7000 км². Її логіка і структура були закладені відповідно до викликів того часу: відносно локалізованого характеру бойових дій, відсутності фронту загальнодержавного масштабу, а також значно меншого адміністративного навантаження на органи влади.

Починаючи з 2022 року ситуація докорінно змінилася. Повномасштабне вторгнення призвело до стрімкого зростання обсягів територій, що зазнали впливу ведення бойових дій, та відповідно – до зростання попиту на централізовану, прозору та підзвітну систему управління всіма аспектами протимінної діяльності. Проте чинна система, побудована на передумовах довоєнного періоду, не змогла централізовано забезпечити повноцінну відповідь на виклики безпекового, соціально-економічного та екологічного характеру, пов'язані із забрудненням вибухонебезпечними предметами.

Зокрема, чинне законодавство у сфері протимінної діяльності не завжди передбачає чіткі механізми взаємодії між органами влади, операторами та місцевими органами самоврядування, що спричиняє дублювання завдань, конкуренцію за ресурси та нерівномірність реалізації політики в регіонах. Це призводить до низки комплексних дисфункцій у сфері протимінної діяльності. Відсутній єдиний центр прийняття рішень, що призводить до розмитості відповідальності, фрагментованості управлінських процесів, а також до втрати часу та неефективного контролю на національному рівні. Це, своєю чергою, призводить до затримок у розробці та прийнятті політик, зокрема нових Національних стандартів протимінної діяльності. Чинна нормативна база не враховує нові реалії українського контексту, які

характеризуються тотальним забрудненням територій, складною логістикою доступу до зон ризику, необхідністю взаємодії з військовими формуваннями та залежністю від зовнішньої донорської підтримки.

2.1. Інституції

Як йдеться в цьому розділі, чинна інституційна архітектура протимінної діяльності не відповідає потребам сектору. Так, органи, залучені до протимінної діяльності, часто не мають узгоджених підходів до звітності та стандартів ведення обліку, не мають централізованої інформаційної системи. Це створює додаткові труднощі у контролі за ефективністю витрат, моніторингу прогресу та взаємодії з донорами.

На практиці, дублювання функцій між Мінекономіки, Міноборони, МВС, ДСНС, ДССТ, Нацполіцією та іншими установами й організаціями призводить до розмивання відповідальності, нерідко – до конфліктів компетенцій або паралельної реалізації схожих функцій у межах одного завдання. Така фрагментованість не лише уповільнює процес розмінування, а й ускладнює ухвалення стратегічних рішень, формування пріоритетів, координацію на міжнародному рівні та залучення донорських коштів.

Отже, чинна модель організації протимінної діяльності не відповідає потребам і викликам сектору. Ці виклики потребують нового підходу: наявності єдиного відповідального, стабільного та повноважного органу, здатного забезпечити ефективне формування та реалізацію державної політики у сфері протимінної діяльності.

2.1.1. Аналіз Закону України «Про протимінну діяльність»

Закон України «Про протимінну діяльність» закріпив засади регулювання сфери протимінної діяльності в Україні. Він був необхідним кроком у період, коли протимінна діяльність мала переважно локалізований характер у межах території Операції об'єднаних сил. Проте з початком повномасштабної агресії Російської Федерації у 2022 році чинне законодавство виявилось структурно і концептуально застарілим, що створює низку системних проблем.

По-перше, закон не забезпечує повноти функціонального охоплення і чіткого розмежування компетенцій між суб'єктами системи протимінної діяльності. У ньому не закріплені ключові повноваження для органів виконавчої влади, таких як Міністерство економіки, Міністерство оборони, Міністерство внутрішніх справ, обласні адміністрації та спеціалізовані установи. До таких повноважень належить, наприклад, видання обов'язкових для виконання постанов та наказів. Також у законі

відсутні положення, які визначають повноваження компетентного органу з управління. Відсутність чіткої ієрархії і визначення відповідальності призводить до конфліктів інтересів, дублювання функцій, непослідовності в управлінні та втрати ефективності на всіх рівнях.

По-друге, закон формувався в умовах, що існували до повномасштабного вторгнення, а отже, не передбачав можливості реалізації масштабних міжвідомчих проєктів, швидкої мобілізації ресурсів на національному рівні та взаємодії з міжнародними структурами в умовах воєнного стану. Він орієнтований на більш стабільне середовище, а не на кризове реагування, якого вимагає нинішня ситуація.

По-третє, положення закону часто є надмірно загальними, декларативними або розмитими — що відображає ранній етап розвитку сектору протимінної діяльності України на момент його підготовки. Відсутність належної конкретики ще більше ускладнює операційну визначеність та узгоджене впровадження політики.

Пов'язана проблема полягає в тому, що положення закону часто є надто загальними, декларативними або розпливчастими, що відображає початкову стадію розвитку сектору протимінної діяльності в Україні на момент підготовки законопроєкту. Така нечіткість ще більше ускладнює операційну визначеність і послідовне впровадження політики.

Зрештою, у законі закладена модель управління, яка не відповідає існуючій моделі державного управління в умовах багаторівневої взаємодії. Закон передбачає існування Національного органу з питань протимінної діяльності (НОПМД) з консультативно-дорадчими функціями, без повноважень з безпосереднього впровадження політики чи здійснення змін у секторі. Згідно з передовою міжнародною практикою повноваження такого органу повинні забезпечувати можливості для повноцінної координації сфери протимінної діяльності, інституційну спроможність з формування та реалізації державної політики у цій сфері та бюджетні інструментарії для планування та виконання відповідних проєктів та програм.

“Потрібен новий Закон про протимінну діяльність, оскільки чинний Закон більше не відповідає потребам сектора.”

Старший представник

УРЯД УКРАЇНИ

По суті, Закон заклав основу для неефективної системи, що не узгоджується із міжнародними стандартами у сфері протимінної діяльності та чинним українським законодавством. У цій системі бракує як цілісного бачення, так і інструментів забезпечення формування та реалізації державної політики. Це вимагає не просто оновлення окремих норм, а розроблення нового законодавчого акту, який буде адекватно відповідати масштабу загроз, національним інтересам та міжнародним зобов'язанням України у сфері протимінної діяльності.

2.1.2. Система управління протимінної діяльності

Національний орган з питань протимінної діяльності створений відповідно до Закону України «Про протимінну діяльність в Україні» як колегіальний міжвідомчий координаційний орган для забезпечення узгодженості рішень між усіма учасниками системи протимінної діяльності. Також НОПМД відповідає за виконання міжнародних зобов'язань України (Постанова №1207). До складу НОПМД входять представники дванадцяти ключових міністерств і ще трьох інших органів. Формат роботи НОПМД та його підходи до діяльності мають низку недоліків, які описано нижче.

Відсутність повноважень безпосередньо здійснювати формування державної політики у сфері протимінної діяльності. При визначенні характеру НОПМД законодавці орієнтувалися на міжнародні стандарти, зокрема на вимоги Міжнародних стандартів протимінної діяльності (IMAS). Згідно з IMAS 01.10 НОПМД – це урядова структура, що несе повну відповідальність за розробку, управління і координацію національної програми протимінної діяльності, включаючи встановлення національних стандартів, норм і процедур, гармонізованих з міжнародними. Такий орган повинен мати повноваження, ресурсне забезпечення та інституційну сталість, достатні для здійснення регуляторних, виконавчих і наглядових функцій у сфері протимінної діяльності.

З огляду на відсутність повноважень з безпосереднього формування державної політики у сфері протимінної діяльності, створений в Україні НОПМД за функціоналом не відповідає характеру НОПМД, визначеному в міжнародних стандартах. Це зумовлено побудованою в Україні моделлю розподілу повноважень між центральними органами виконавчої влади. Функціонал, який у IMAS закріплюється за НОПМД, в українських умовах більше відповідає центральному органу виконавчої

влади (ЦОВВ), який був би наділений повноваженнями та мандатом на безпосереднє створення й ухвалення політики у сфері протимінної діяльності.

Додатково, у Висновку Головного науково-експертного управління Верховної Ради України до Проекту Закону про внесення змін до Закону України «Про протимінну діяльність в Україні» від 13.02.2020 року було зазначено, що хоча в законопроекті зберігається консультативно-дорадчий статус НОПМД, передбачено, що він має створюватися під головуванням Міністра оборони України. При цьому наголошується, що принаймні дві з п'яти складових протимінної діяльності – «надання допомоги постраждалим особам» і «здійснення заходів щодо їх реабілітації та знищення надлишкових боєприпасів» – виходять за межі повноважень Міністерства оборони. Це ще раз підтверджує, що для ефективної реалізації політики у сфері протимінної діяльності необхідне створення окремого органу з ширшими, ніж у НОПМД, виконавчими повноваженнями.

Складність формування єдиного курсу державної політики в умовах залученості до колегіального органу великої кількості органів виконавчої влади.

Формування державної політики вимагає прийняття послідовних рішень у дусі єдиної політики, які забезпечили би системність такої політики у співпраці з міжнародними партнерами, міжнародними організаціями, гуманітарними та комерційними операторами і які дозволили би прийняття суб'єктами протимінної діяльності довгострокових рішень щодо порядку їхньої роботи. Зокрема, така стабільність критична для:

- партнерів і донорів – задля визначення умов довгострокової підтримки України у сфері протимінної діяльності, бюджетного планування та фінансування програм підтримки;
- міжнародних організацій – для формування проектів технічної та нетехнічної допомоги, зокрема проведення навчання або надання обладнання;
- гуманітарних операторів – для формування стратегій гуманітарних інтервенцій та планування залучення власних і донорських ресурсів;
- комерційних операторів – для оцінки перспектив здійснення протимінної діяльності та стабільності їх бізнес-моделей з метою отримання довгострокових інвестицій у сектор.

У той же час, формат НОПМД створює виклики для формування стабільної державної політики. Як зазначено вище, до складу НОПМД входять дванадцять міністерств та три інші установи. При цьому залучені до НОПМД міністерства переважно мають різні підходи до вирішення відповідних викликів, у тому числі щодо:

- Порядку організації управління у сфері протимінної діяльності;
- Розподілу спроможностей у розмінуванні на базі того чи іншого державного органу;
- Пріоритетів розподілу фінансових та інших ресурсів;
- Підходів до розвитку ринку розмінування;
- Організації процесів сертифікації операторів гуманітарного розмінування;
- Доцільності сертифікації державних суб'єктів як операторів гуманітарного розмінування;
- Підходів до визначення пріоритетності задач у розмінуванні;
- Підходів до здійснення контролю якості виконаних робіт;
- Порядку вивільнення земель після здійснення заходів з розмінування.

З огляду на залучення до НОПМД п'ятнадцяти акторів та колегіального принципу ухвалення рішень, що поєднується також із суттєвою плінністю участі представників таких органів у НОПМД (див. нижче), політика часом формується непослідовно або нестабільно.

Нестабільність складу НОПМД.

Із наведених вище міркувань є очевидним, що державна політика у сфері протимінної діяльності має бути послідовною. Окрім цього, з огляду на технічний характер цієї сфери, важливим є високий рівень обізнаності членів НОПМД із специфічними процесами протимінної діяльності, принципами її організації тощо. У той же час, формат НОПМД передбачає його формування через делегування до участі у ньому представників, посади яких переважно є політичними. Залежність таких призначень від політичних процесів має негативний вплив на тривалість участі відповідних представників у НОПМД і технічний досвід.

Формування складу НОПМД через делегування до нього високих посадовців різних органів влади призводить до ситуації, коли протимінна діяльність не становить основний фокус у роботі членів НОПМД поза його засіданнями. Наприклад, Міністр оборони — який є головою Національного органу з питань протимінної діяльності — не брав участі в засіданнях цього органу з початку повномасштабного вторгнення. Це зрозуміло, враховуючи інші пріоритети, якими опікується Міністр, однак така ситуація все ж ускладнює ефективну роботу НОПМД. Крім того, хоча формально НОПМД має повноваження збиратися частіше, на практиці засідання відбуваються в середньому лише раз на три місяці. Додаткові або позачергові засідання досі не скликалися, навіть у відповідь на нові потреби чи оперативні виклики.

Зазначені факти обмежують спроможність НОПМД ефективно формувати державну політику. Підсумовуючи, можна стверджувати, що сформований на сьогодні НОПМД фактично обмежений через низку причин:

- консультативно-дорадчий статус органу без реальних виконавчих повноважень;
- складна та довготривала процедура розгляду та прийняття рішень, що потребує додаткового часу на їх впровадження;
- часті кадрові зміни серед членів НОПМД, що негативно впливають на збереження інституційної послідовності прийняття рішення;
- нерегулярне скликання засідань – у середньому раз на три місяці;
- політичний характер призначення членів НОПМД, що обмежує технічну експертизу органу у сфері протимінної діяльності;
- модальність НОПМД, зокрема покладання на дорадчий орган координаційні функції суперечить Закону України «Про Кабінет Міністрів України» (стаття 48), а визначення ЗУ «Про протимінну діяльність в Україні» голови НОПМД обмежує дискреційні повноваження КМУ.

Міжвідомча робоча група.

Беручи до уваги вже згадану побудову системи органів виконавчої влади в Україні, їх повноваження і функції, модальність створення Урядом колегіально-дорадчих органів регулярно застосовується та спрямована на вирішення певних тимчасових завдань, що не мають системного характеру.

Так, після покладання функцій координації гуманітарного розмінування на Першу віце-прем'єр-міністерку - Міністерку економіки України Юлію Свириденко з метою вирішення проблемних питань у сфері гуманітарного розмінування Міністерство економіки ініціювало перед Урядом створення Міжвідомчої робочої групи з питань гуманітарного розмінування (*постанова Кабінету Міністрів України № 136 від 14 лютого 2023 р.*). МРГ виконує важливу функцію як допоміжний інструмент для Кабінету Міністрів України, забезпечуючи залучення міжвідомчих експертних знань під час підготовки рішень без делегування їй додаткових виконавчих повноважень.

Тим не менше, діяльність МРГ також має консультативно-дорадчий характер. МРГ не є органом управління за своєю природою і функціями, а за статусом подібна до НОПМД і, відповідно, дублює низку структурних недоліків цього органу: політичний характер формування складу, часті зміни учасників, складність узгодження позицій у межах колегіальної моделі, відсутність повноважень з безпосереднього формулювання державної політики у сфері протимінної діяльності та затримки з прийняттям рішень.

Разом з тим, МРГ виконує важливу функцію допоміжного інструменту для Кабінету Міністрів України – вона дозволяє залучати міжвідомчий досвід для підготовки рішень, не перебираючи на себе невластиві виконавчі повноваження. Така модель є виправданою для вирішення тимчасових або перехідних завдань, однак не може забезпечити системну координацію гуманітарного розмінування в умовах тривалого воєнного конфлікту та масштабного мінного забруднення територій.

Інші органи, залучені до управління протимінної діяльності

Крім НОПМД та Міжвідомчої робочої групи, вагому роль у сфері протимінної діяльності відіграють також окремі міністерства та служби, що мають свої компетенції та функціональні обов'язки у цій галузі.

Міністерство оборони України (через Державну спеціальну службу транспорту – ДССТ) забезпечує розмінування об'єктів критичної транспортної інфраструктури. Однак статус ДССТ як підрозділу у складі МОУ створює конфлікт інтересів між гуманітарним розмінуванням (де потрібна незалежність) і операційним. Завдяки сертифікації своїх підрозділів як операторів гуманітарного розмінування ДССТ виконує роботи, які мають як гуманітарний, так і оперативний характер, що ускладнює чітке розмежування їх діяльності. При цьому, Міністерство оборони через Центр протимінної діяльності фактично здійснює управління процесами протимінної діяльності та, через військову частину А2641 у Кам'янець-Подільському, здійснює сертифікацію операторів протимінної діяльності. Нарешті, той факт, що Секретаріат

Національного органу з питань протимінної діяльності є структурним підрозділом Міністерства оборони, означає, що саме Міністерство відіграє ключову роль в управлінні сферою протимінної діяльності.

Міністерство внутрішніх справ України (через Державну службу України з надзвичайних ситуацій – ДСНС) відіграє роль у сфері оперативного реагування на виявлення вибухонебезпечних предметів. Водночас ДСНС бере участь і у гуманітарному розмінуванні через сертифікацію своїх підрозділів як операторів протимінної діяльності, що знову створює перехрещення функцій між державними і недержавними виконавцями. ДСНС також бере участь в управлінні процесами протимінної діяльності, зокрема в управлінні інформацією, сертифікації операторів та забезпеченні якості розмінування через свій Міжрегіональний центр гуманітарного розмінування та швидкого реагування.

Міністерство економіки України відповідає за взаємодію між центральними органами виконавчої влади у сфері гуманітарного розмінування. Наприклад, Міністерка економіки є головою Міжвідомчої робочої групи з гуманітарного розмінування. Міністр економіки також є співголовою Секторальної робочої групи з гуманітарного розмінування (СРГ) разом із Координатором системи ООН в Україні та Послом Японії. СРГ функціонує як платформа для координації зусиль у сфері гуманітарного розмінування, об'єднуючи органи державної влади та партнерів з розвитку в єдиному форумі. З цією метою Міністерство економіки також відіграє ключову роль у сприянні реалізації міжнародної допомоги у сфері протимінної діяльності. Водночас Міністерство економіки не має прямих повноважень на управління операціями з розмінування на місцях, що обмежує його вплив на практичну реалізацію завдань з розмінування. Таким чином, сьогодні спостерігається дублювання функцій між державними органами: установи, які мають бути відповідальними за координацію політики, паралельно виконують операційні функції, що призводить до неефективного розподілу ресурсів, конкуренції за проєкти міжнародної допомоги та ускладнює загальну управлінську модель протимінної діяльності в Україні.



Рисунок 1. Схема стану організації сьогоднішньої системи протимінної діяльності

2.1.3. Система реалізації протимінної діяльності

Система реалізації протимінної діяльності в Україні є складною багаторівневою конструкцією, яка охоплює національний, регіональний і місцевий рівні управління.

Ключові суб'єкти системи реалізації протимінної діяльності:

- **Центр протимінної діяльності (ЦПМД):** за Законом України «Про протимінну діяльність» визначений для планування, практичної організації та координації здійснення заходів протимінної діяльності. Разом з тим, організаційно-правова форма такої інституції – «бюджетна установа», що обмежує реальні повноваження, спрямовані на виконання своїх функцій, зокрема відсутні практичні завдання, спрямовані на координацію органів влади, установ та організацій, що здійснюють заходи гуманітарного розмінування. Також, на сьогодні ЦПМД функціонує у складі Державної спеціальної служби транспорту (ДССТ), яка входить до системи Міноборони, що суттєво обмежує його незалежність, з огляду на те, що сама Державна спеціальна служба транспорту утримує власні підрозділи з гуманітарного розмінування.
- **Центр гуманітарного розмінування:** відповідно до Закону України «Про протимінну діяльність», ЦГР має майже ідентичні повноваження та функції, як і ЦПМД. Первісно ЦГР задумувався як орган прийняття рішень у

- **Центр гуманітарного розмінування:** відповідно до Закону України «Про протимінну діяльність», ЦГР має майже ідентичні повноваження та функції, як і ЦПМД. Первісно ЦГР задумувався як орган прийняття рішень у

підпорядкуванні Міністерства внутрішніх справ, відповідальний за планування заходів у сфері гуманітарного розмінування та забезпечення їхньої ефективності. Також передбачалося, що Центр координуватиме донорську допомогу та підтримуватиме розвиток комерційного ринку розмінування — ці функції раніше виконувала ДСНС. Однак до моменту створення Центру у 2023 році як бюджетної установи, підпорядкованої Кабінету Міністрів, обсяг його повноважень і сфер діяльності суттєво звузився. Це зумовлено як обмеженістю інституційного мандата, так і недостатнім фінансовим та кадровим забезпеченням. На сьогодні діяльність ЦГР обмежується реалізацією державної програми компенсації за розмінування сільськогосподарських земель. Водночас, якби Центр виконував усі функції, передбачені законодавством, це призвело б до суттєвого дублювання повноважень із ЦПМД, що створює ризики плутанини та неефективності. **Центр передового досвіду:** у підпорядкуванні Міністерства оборони, Центр передового досвіду виконує роль центрального осередку з просування передових практик у сфері протимінної діяльності, екологічної безпеки та технологічних інновацій. Центр сприяє співпраці між органами державної влади та науково-дослідними установами з метою тестування та сертифікації новітніх технологій.

- **Державний науково-дослідний інститут випробувань і сертифікації озброєння та військової техніки (ДНДІ):** підпорядкований Міністерству оборони, ДНДІ є єдиним органом, якому дозволено офіційно випробовувати та сертифікувати технології й обладнання для розмінування, зокрема машини механізованого розмінування або засоби індивідуального захисту.
- **Місцеві органи влади:** згідно з нормами Закону «Про протимінну діяльність в Україні» до основних повноважень місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування у сфері протимінної діяльності належить сприяння реалізації заходів протимінної діяльності, інформування населення про загрози від вибухонебезпечних предметів та про встановлені систем позначення небезпечних районів, а також узгодження планів проведення операцій з розмінування. На практиці в різних обласних адміністраціях застосовуються дуже різні підходи. Варто звернути увагу на те, що місцеві органи влади на мінімально адміністративному рівні іноді не розуміють суті процесів планування, визначення пріоритетності та реалізації заходів гуманітарного розмінування, на думку деяких громад усі види розмінування (оперативне реагування, бойове або гуманітарне розмінування) є рівнозначними. Це призводить до того, що пріоритети очищення

визначаються без аналізу та врахування реальних потреб, а це негативно впливає на відновлення економіки регіонів.

2.1.4. Національна стратегія протимінної діяльності та операційний план

Закон України «Про протимінну діяльність» передбачає розроблення загальнодержавної програми у сфері протимінної діяльності, яка повинна бути затверджена Верховною Радою. Проте на практиці така програма досі не створена, що призводить до серйозної стратегічної прогалини в системі планування. Причиною цього, є те, що Закон покладає розроблення та затвердження національної програми протимінної діяльності на Верховну Раду України. Водночас така роль не відповідає її конституційним функціям, адже розроблення та реалізація державних програм традиційно належать до компетенції виконавчої влади, зокрема Кабінету Міністрів. Крім того, законодавство не містить жодних чітких вимог до форми, змісту, порядку розроблення чи виконання такої програми, що створює правову невизначеність.

Водночас стаття 20 Закону визначає, що саме Кабінет Міністрів відповідає за реалізацію державної політики у сфері протимінної діяльності, зокрема — за розроблення та виконання державних програм. Це повністю узгоджується з Регламентом КМУ, який регламентує створення програмних документів, таких як галузеві стратегії. Згідно з Регламентом, такі стратегії мають визначати напрям розвитку сфери на середньо- або довгострокову перспективу та обов'язково включати трирічний операційний план реалізації.

Щоб виправити неточність, необхідно переглянути підходи до планування у сфері протимінної діяльності та передбачити, щоб відповідальність за розроблення та впровадження національної стратегії розмінування належала Кабінету Міністрів — органу, який має відповідні повноваження, ресурси та адміністративну спроможність для цього.

Тим не менше, все ж існує основоположний документ, який забезпечує впровадження політики. Ним є Національна стратегія протимінної діяльності на період до 2033 року розроблена у 2024 році Міністерством економіки разом із заінтересованими органами. До неї додається також операційний план заходів з реалізації у 2024-2026 роках, який було схвалено на засіданні Кабінету Міністрів України.

Національна стратегія та її операційний план є комплексним програмним документом, який визначає три стратегічні цілі, коло завдань та заходів для їх

досягнення із встановленням конкретних строків виконання, відповідальних виконавців, джерела фінансування та індикатори виконання.

Визначені національною стратегією цілі є актуальними та спрямовані на вирішення викликів, пов'язаних із забрудненням вибухонебезпечними предметами, зокрема:

- Стратегічна ціль 1. Забезпечення звільнення територій від ризиків наявності вибухонебезпечних предметів для їх безпечного і продуктивного використання;
- Стратегічна ціль 2. Зниження впливу від вибухонебезпечних предметів на життя та здоров'я населення;
- Стратегічна ціль 3. Розбудова системи управління протимінною діяльністю.

Важливою перевагою цього плану є можливість закріпити стратегічні цілі за конкретними індикаторами виконання, які формуються відповідно до трирічних етапів і джерел фінансування. Наявність чіткого оперативного плану дала змогу узгодити міжнародну допомогу з національними цілями та потребами.

Проте цей інструмент стикається з низкою викликів: нечіткість низки індикаторів результативності (KPI) та проблеми координації між різними відомствами, залученими до реалізації завдань.

Варто зазначити, що вказаний операційний план визначає необхідність розробки щорічного плану заходів з гуманітарного розмінування, який повинен включати охоплення первинним нетехнічним обстеженням 100 відсотків територій України, на яких можливе здійснення заходів гуманітарного розмінування. Разом з тим, Законом України «Про протимінну діяльність в Україні» також передбачено необхідність планування заходів протимінної діяльності та проведення операцій з розмінування, обов'язок участі в такому плануванні покладений на Центр протимінної діяльності та Центр гуманітарного розмінування.

На сьогодні такий річний план гуманітарного розмінування розробляється Центром протимінної діяльності, схвалюється рішенням Національного органу з питань протимінної діяльності із подальшим направленням для виконання до органів виконавчої влади розпорядженням Прем'єр-міністра або профільного віце-прем'єр-міністра. Він визначає перелік пріоритетних територій (районів, територіальних громад) та операторів протимінної діяльності, за якими закріплено розмінування відповідної території.

Слабким місцем є відсутність чіткої процедури оновлення такого документу, а також механізму контролю та відповідальності за його виконанням. З урахуванням наведеного, стратегічне та практичне планування у сфері протимінної діяльності наразі здійснюється, проте характеризується низкою неузгодженостей із чинним законодавством і розмежуванням повноважень між органами, відповідальними за його формування та реалізацію.

Зокрема, Центр протимінної діяльності і Центр гуманітарного розмінування, які мали б стати технічними імплементаторами стратегічних рішень, не мають чітких повноважень у сфері визначення заходів та контролю за їх виконанням. Станом на сьогодні Центр протимінної діяльності функціонує в структурі ДССТ, що обмежує його незалежність і спроможність до міжвідомчої координації. Центр гуманітарного розмінування досі немає повноцінного інституційного статусу, штатної чисельності та ресурсного забезпечення, що знижує його роль як національного координатора проєктів з розмінування. Також, варто звернути увагу на повноваження Центру гуманітарного розмінування, які суттєво дублюють повноваження Центру протимінної діяльності, передбачені у чинному законодавстві, що може призводити до неузгодженості дій, дублювання функцій та витрат ресурсів. Разом з тим, фактичні функції, які виконують Центр гуманітарного розмінування та Центр протимінної діяльності, на сьогодні не мають суттєвого дублювання, що пов'язано із політичною складовою створення Центру гуманітарного розмінування як установи, яка повинна сприяти створенню ринку послуг гуманітарного розмінування та забезпечити практичну реалізацію бюджетної програми «Компенсація витрат за гуманітарне розмінування земель сільськогосподарського призначення». Варто зауважити, що це розмежування функцій не відображене в самому Законі про протимінну діяльність, який передбачає значне дублювання повноважень між Центром протимінної діяльності та Центром гуманітарного розмінування.

Існуюча система планування потребує глибокої модернізації: від перегляду підходів з планування заходів з розмінування до оновлення формату функціонування Центру протимінної діяльності і Центру гуманітарного розмінування як ключових виконавчих структур. Без цього в повному обсязі не буде досягнута жодна з цілей оновлення системи протимінної діяльності – розроблення повноцінної загальнодержавної програми, вдосконалення механізмів затвердження планів, підвищення ролі спеціалізованих центрів у координації реалізації заходів.

“Система стала настільки складною, що навіть представникам уряду важко зрозуміти, як вона працює.”

Старший урядовець
УРЯД УКРАЇНИ

2.2. Ключові процеси протимінної діяльності



Рисунок 2. Основні процеси протимінної діяльності

Ефективність реалізації протимінної діяльності в Україні значною мірою залежить від узгодженості, сталості та якості виконання ключових процесів, які забезпечують не лише безпеку людей, але й відновлення нормального функціонування суспільного й економічного життя на звільнених територіях. Ці процеси охоплюють як організаційні, так і технічні складові, пов'язані з управлінням, навчанням, плануванням, контролем, збором інформації та підтримкою постраждалих. Вони мають особливе значення в умовах, коли масштаб забруднення охоплює тисячі квадратних кілометрів, а загроза життю та здоров'ю цивільного населення є системною і довготривалою.

Протимінна діяльність вимагає злагодженої взаємодії між державними структурами, недержавними виконавцями, донорами, місцевими громадами та міжнародними партнерами. Недостатня координація, фрагментарне управління, відсутність єдиних підходів до стандартів, сертифікації, навчання чи інформаційного забезпечення мають прямі наслідки: відсутність єдиного бачення щодо матеріально-технічного забезпечення, затягування строків очищення територій, зниження довіри до системи, нерациональне використання ресурсів і, найголовніше – подальші загрози для цивільного населення.

У разі відсутності належної координації та забезпечення, протимінна діяльність і надалі залишатиметься повільною, ресурсозатратною та супроводжуватиметься високим рівнем неточностей. Це зменшить готовність партнерів надавати підтримку, обмежить ефективність залучених операторів та затягне процес очищення територій від вибухонебезпечних предметів. Натомість якісна організація таких процесів дозволить прискорити темпи робіт, зменшити витрати, забезпечити вищий рівень безпеки та повернути території до безпечного використання значно швидше.

Так, далі наведено аналіз найбільш критичних процесів протимінної діяльності, від яких безпосередньо залежить успішність подолання викликів забруднення. Ці процеси є не другорядними, а системоутворювальними та мають стати предметом глибокого аналізу для побудови системи їх реалізації, інституційної відповідальності та стабільного фінансування.

2.2.1. Стандарти у сфері протимінної діяльності

Стандарти у сфері протимінної діяльності відіграють ключову роль у формуванні єдиних підходів до планування, реалізації, контролю та оцінки робіт з розмінування. Вони встановлюють правила виконання процесів протимінної діяльності їх суб'єктами. Чітко визначені та загальновизнані стандарти забезпечують прозорість і передбачуваність процедур із відповідним рівнем безпеки, дозволяють уникнути неоднозначного тлумачення вимог і підвищують рівень довіри до системи протимінної діяльності з боку міжнародної спільноти.

Стандарти протимінної діяльності є частиною українського законодавства, що чітко відображено у Законі «Про протимінну діяльність в Україні». Зокрема встановлено, що в Україні діють нормативні документи у сфері протимінної діяльності (національні стандарти), які розробляються з урахуванням положень міжнародних стандартів протимінної діяльності (IMAS) та чинного законодавства і є обов'язковими в ході виконання заходів з протимінної діяльності.

Сфера застосування національних стандартів, що визначена Законом, доволі широка, зокрема щодо: вимог до виконання заходів з розмінування із залученням фахівців з розмінування; порядку передачі відповідальності щодо очищеної території; державного регулювання та управління у сфері протимінної діяльності, яке здійснюється шляхом погодження, затвердження і виконання національних стандартів. Таким чином будь-який процес в протимінній діяльності повинен бути стандартизований, що ставить всю сферу протимінної діяльності в залежність від регулювання національними стандартами та оперативності їх прийняття та перегляду.

Разом з тим національна стандартизація сфери протимінної діяльності на сьогодні не охоплює більшості процесів протимінної діяльності, а деякі чинні стандарти розроблялися та приймалися протягом років. Справді, з лютого 2022 року було ухвалено лише чотири нові стандарти з протимінної діяльності, незважаючи на критичну потребу у швидшому прогресі в цій сфері. Така ситуація зумовлена не відсутністю фахівців у цій сфері, а прив'язкою процесів розробки, прийняття та перегляду стандартів до загального законодавства про стандартизацію.

“Розробка нових стандартів відбувається вкрай повільно; відповідні органи не мають ані спроможності, ані мотивації пришвидшити цей процес.”

Старший представник
УРЯД УКРАЇНИ

Також варто звернути увагу і на законодавчі суперечності щодо національних стандартів. Зокрема, прийняття Національним органом стандартизації національних стандартів протимінної діяльності згідно з Законом «Про стандартизацію» не відповідає вимогам Закону «Про протимінну діяльність в Україні».

Крім того, у цьому питанні варто акцентувати увагу і на основних завданнях Національного органу з питань протимінної діяльності, Центру протимінної діяльності та Центру гуманітарного розмінування. Зокрема, до основних завдань Національного органу з питань протимінної діяльності віднесено організацію

розроблення та впровадження національних стандартів з протимінної діяльності відповідно до міжнародних стандартів протимінної діяльності, правил та процедур управління операціями у сфері протимінної діяльності, а до завдань Центру протимінної діяльності та Центру гуманітарного розмінування належать здійснення апробовування та впровадження національних стандартів протимінної діяльності. Зазначене не узгоджується із природою повноважень НОПМД як міжвідомчого допоміжного органу, а також із повноваженнями, визначеними IMAS щодо НОПМД, який повинен нести відповідальність за встановлення (прийняття) та підтримку національних стандартів, правил і процедур управління протимінною діяльністю.

Для сприяння пришвидшенню розробки та прийняття стандартів урядом України у 2024 році було ініційовано створення окремого технічного комітету, відповідального виключно за стандартизацію у сфері протимінної діяльності, оскільки розробка стандартів у сфері протимінної діяльності здійснювалася підкомітетом технічного комітету зі стандартизації озброєння та військової техніки. Оскільки протимінна діяльність не належала до пріоритетних напрямів роботи відповідного комітету, це обмежувало змістову глибину розроблюваних документів.

Водночас на практиці все ще спостерігається низка проблем, що ускладнюють впровадження єдиної системи стандартів. Так, чинна процедура затвердження національних стандартів є складною та тривалою, що унеможливляє оперативне реагування на зміни в безпековому середовищі або впровадження нових підходів.

Законодавча неузгодженість і тривалість процесів розробки, перегляду та оприлюднення стандартів створює бар'єри для доступу до якості нормативної бази та ускладнює реалізацію протимінної діяльності в країні.

2.2.2. Розподіл ресурсів урядових структур та недержавних операторів

Повномасштабне вторгнення та стрімке розширення зон мінного забруднення зумовили необхідність різкого нарощування спроможностей державних органів та операторів протимінної діяльності. Уряд України досяг значних успіхів у цій сфері, зокрема у швидкому розвитку спроможностей державних структур, у тому числі ДСНС та ДССТ, до розмінування. 23 державні підрозділи були сертифіковані для виконання заходів з протимінної діяльності, у їхньому розпорядженні знаходиться понад 160 розмінувальних машин. Державні групи з розмінування відіграли особливо важливу роль в оперативному реагуванні на вибухонебезпечні залишки війни, усуваючи безпосередні загрози для безпеки та захищаючи життя і засоби до існування громад у районах, забруднених мінами.

“ДСНС та ДССТ врятували тисячі життів завдяки своїй роботі в сфері оперативного реагування.”

Старший представник
МІЖНАРОДНА ОРГАНІЗАЦІЯ

Втім, з огляду на терміновість, із якою в Україні нарощувалися ці спроможності, планування ресурсів і прогнозування переважно здійснювалися ситуативно – відповідно до завдань, поставлених перед державними органами для подолання таких викликів, – без опори на цілісну модель управління. За таких умов спостерігається відсутність стратегічного бачення щодо оптимальної конфігурації пропозиції і попиту, а також відсутність механізмів координації, коли державні та недержавні суб’єкти діють незалежно один від одного.

Такий підхід призвів до ряду негативних наслідків. Так, формування особового складу державних та недержавних органів, залучених у протимінну діяльність, здійснюється виключно з позиції їх інституціонального розвитку, а не цілісного бачення потреби розвитку сектору протимінної діяльності. Відсутність єдиного уявлення про попит і пропозицію в питанні забезпечення ресурсами призводить до дублювання або дефіциту кваліфікованих фахівців, несумісності техніки й обладнання, а також неузгоджених підходів до підготовки, сертифікації та інспектування. У результаті кожна державна та недержавна структура створила власну модель розвитку, що поглибило фрагментацію системи загалом.

Відсутність стратегічної інтеграції між суб’єктами протимінної діяльності призвела до неефективного розподілу ресурсів, низької взаємодії в польових умовах та складнощів у середньостроковому і довгостроковому плануванні. Донори та міжнародні партнери, своєю чергою, стикалися з неузгодженими та змінними запитами, а також із недостатньою координацією використання наданої допомоги, що знижувало ефективність та потенціал їхньої підтримки.

Одним із вимірів обмеженої ефективності розгортання та використання такого потенціалу є машини для гуманітарного розмінування. Наявність і стан технічного парку є одним із ключових факторів ефективності гуманітарного розмінування. Від

забезпечення сучасними машинами, їх технічної справності та доступності залежать темпи обстеження територій, безпека саперів і оптимальне використання людських ресурсів. Для ефективного використання машин у процесі гуманітарного розмінування визначальними є: i) якісна підготовка особового складу; ii) формування довгострокового та уніфікованого бачення того, які саме машини та в складі яких саме суб'єктів протимінної діяльності мають бути залучені – і до виконання яких саме задач та на якій території; iii) налагодження єдиної системи управління такими машинами, їх ремонту та експлуатації.

У той же час, розгортання відповідних спроможностей з 2022 року здійснювалося кожним із суб'єктів протимінної діяльності – операторами, ДСНС, ДССТ, ЗСУ та Національною поліцією – самостійно. Такий підхід призвів до залучення до розмінування дуже широкого асортименту машин, який не є уніфікованим навіть у рамках окремих суб'єктів протимінної діяльності, а також до створення дублюючих систем підтримки їх експлуатації. У той час як окремі суб'єкти здійснюють моніторинг використання машин, відповідна загальна статистика про стан їх використання (кількість, розташування, продуктивність машин) на національному рівні відсутня, або ж інформація на цю тему з боку різних суб'єктів управління протимінною діяльністю відрізняється між собою. Така фрагментація не тільки суттєво знижує ефективність використання машин, але і поглиблює проблему їх оновлення та експлуатації.

Таким чином неузгоджене розгортання ресурсів призвело до розпорошеності, низької адаптивності та обмеженої ефективності загальнонаціональної системи протимінної діяльності. Ключ до подолання цієї проблеми — у формуванні єдиного державного підходу до розвитку протимінної діяльності, який забезпечить узгоджену політику відповідно до планів та спроможностей усіх залучених сторін.

2.2.3. Підготовка особового складу та його навчання

Підготовка фахівців, які залучені до виконання робіт з розмінування, є одним із системоутворюючих процесів, від якого залежить як безпосередня безпека саперів, так і ефективність всієї системи. Україна досягла значного успіху у швидкому розширенні штату розмінувальників після початку повномасштабного вторгнення – наразі в країні працює понад 5 000 фахівців з розмінування. Утім, попри цей прогрес, у нормативно-правовій базі, що регулює підготовку та навчання персоналу з розмінування, усе ще існують суттєві прогалини.

У сфері протимінної діяльності, як і в інших галузях, можна здобути як формальну освіту, що визначається відповідними стандартами, так і неформальну – це може бути проходження курсів з підготовки, які оператор протимінної діяльності проводить за своєю програмою. Сьогодні в Україні формальну освіту у сфері розмінування зазвичай здобувають відповідно до професійного стандарту під назвою «Сапер (розмінування)». Втім, цей стандарт не повною мірою відповідає потребам гуманітарного розмінування, оскільки передбачає поглиблене вивчення саперної справи, значна частина якої є нерелевантною для виконання більшості завдань у сфері гуманітарного розмінування. Натомість він орієнтований на підготовку фахівців для військових формувань та спеціальних служб, які займаються усуненням вибухонебезпечних предметів у рамках службових завдань у секторі оборони чи надзвичайних ситуацій. У зв'язку з цим у 2024 році було введено нову професію «Оператор з пошуку вибухонебезпечних предметів (демінер)», професійний стандарт якої розроблено комерційним оператором протимінної діяльності та яка спрямована підготовку фахівців саме для потреб гуманітарного розмінування у цивільному секторі.

Не дивлячись на наявність різновиду професійної підготовки фахівців з розмінування, Національними стандартами в сфері протимінної діяльності (ДСТУ 8820:2023) передбачено залучення до робіт з розмінування осіб, що пройшли підготовку лише за професією «Сапер (розмінування)». Таким чином після здобуття будь-якої освіти, пов'язаної з розмінуванням, існує потреба у підтвердженні належних професійних кваліфікацій у відповідному Кваліфікаційному центрі.

Також варто підкреслити, що підготовка фахівців за неформальною освітою у операторів протимінної діяльності часто здійснюється за програмами, які не мають відповідного визнання, або здійснюються за міжнародними стандартами, які не мають узгодженості із вимогами до кваліфікації, встановленої стандартом «Сапер (розмінування)». Як наслідок такі курси можуть бути інструментом отримання додаткового досвіду, але не призведуть до подальшого визнання – як в Україні, так і за її межами. Також за необхідності, після неформального навчання оператора може слідувати повторення повного циклу навчання у відповідному навчальному і кваліфікаційному центрі, що призводить до марнування часу та ресурсів.

Згідно з найкращими практиками у сфері протимінної діяльності підготовка фахівців з розмінування повинна здійснюватися поетапно та відповідно до залученості такого фахівця до певного виду робіт з гуманітарного розмінування. Різноманіття професій повинно мати чіткі вимоги та відповідати питанням якого фахівця і за який період

треба підготувати. Брак адаптації навчального змісту до специфіки завдань конкретних категорій фахівців не враховує цієї потреби. Наприклад, особи, що працюють виключно у сфері нетехнічного обстеження, змушені опановувати зміст, який стосується саперної справи або очищення територій, що не є релевантним до їх завдань.

Беручи до уваги потреби України в підготовці фахівців з розмінування, визначення в національному стандарті однієї професії «Сапер (розмінування)» не дозволяє на сьогодні розширити навчання та збільшує витрати на перепідготовку таких фахівців та підтвердження їх професійної кваліфікації. Сукупність цих факторів вказує на необхідність формування єдиної нормативної бази у сфері підготовки кадрів для протимінної діяльності, стандартизації змісту програм, запровадження більш гнучких вимог до механізму визнання сертифікації.

2.2.4. Координація партнерської підтримки

Згідно з даними Уряду України, обсяг міжнародної підтримки у цій сфері вже сягнув понад 1 млрд доларів США¹⁰. Це свідчить про високий рівень довіри з боку партнерів та значну відповідальність, яку бере на себе держава. Водночас, система управління донорською допомогою залишається фрагментованою та потребує вдосконалення. Зокрема, існують проблеми з координацією, погодженням цілей і пріоритетів, а також із забезпеченням цілісного супроводу реалізації проєктів з боку Уряду, що може впливати на загальну результативність допомоги.

Унаслідок цього спостерігається реалізація численних проєктів, фінансованих донорами, які дублюють один одного або не відповідають актуальним потребам. Наприклад, впровадження програм навчання мінній безпеці у відносно безпечних регіонах або паралельна розробка стратегічних документів декількома різними організаціями – це свідчення неузгодженості та відсутності стратегічного бачення. Крім того, є випадки, коли одна й та сама потреба державної інституції закривається через декілька паралельних закупівель, профінансованих різними донорами – як у сфері постачання техніки, так і в організації супровідних послуг.

В умовах відсутності технічного лідерства з боку держави донори орієнтуються на різні джерела інформації, які можуть відображати вузьковідомчі або суб'єктивні бачення. Це породжує ризик фрагментованості допомоги, нерівномірного охоплення регіонів і втрачених можливостей у досягненні синергетичного ефекту. Водночас

¹⁰ За словами заступника Міністерки економіки, Ігоря Безкаравайного, 2025, <https://delo.ua/news/ukrayina-otrimala-11-milyarda-dolariv-na-rozminuvannya-446475/>

частина проєктів залишається без системної оцінки доцільності та ефективності, що знижує загальну результативність використання ресурсів. Однією з причин існуючих викликів у сфері донорської допомоги є відсутність структури, що поєднувала б технічну обізнаність, стратегічне бачення та інституційну спроможність координувати ініціативи. Через це відсутня можливість забезпечити єдине погодження цільового призначення ресурсів, своєчасне інформування донорів та системний моніторинг результатів. Без такого механізму важко уникнути дублювання проєктів, розпорошення зусиль і нераціонального використання міжнародної підтримки.

Зокрема, відсутність ефективного моніторингу результатів діяльності у сфері протимінної діяльності створює ризик підриву довіри міжнародних донорів до цінності їх допомоги. Без прозорих і надійних механізмів, які демонструють, як надана допомога перетворюється на конкретні результати з раціональним використанням ресурсів, донори можуть вирішити спрямувати підтримку на інші напрями в інших країнах. Це становить реальний ризик для сталості донорського фінансування протимінної діяльності в Україні в довгостроковій перспективі.

“Існує кілька дублюючих механізмів координації донорів, але немає єдиної контактної ланки, яка би повністю розуміла ситуацію в усьому секторі.”

Голова
МІЖНАРОДНА НДО

Вищезгадані проблеми є наслідком відсутності єдиного державного актора, який міг би координувати, керувати та проводити моніторинг донорських проєктів. Будь-яке рішення цього виклику має відповідати кільком базовим критеріям: бути стратегічно вмотивованим, інституційно легітимним, операційно доцільним у необхідні строки. Важливо, щоб така модель не стала перешкодою для реалізації термінових проєктів, не дублювала функції інших інституцій та була заснована на принципах підзвітності й прозорості.

2.2.5. Єдине представництво на міжнародних платформах

Голос України на міжнародних платформах у сфері протимінної діяльності є вкрай важливим елементом залучення зовнішньої підтримки, просування інтересів держави та формування позитивного іміджу серед партнерів. Проте наразі представництво є фрагментованим, неузгодженим і часто не відображає реальної ситуації або стратегічного бачення України в цій сфері.

Різні державні та недержавні суб'єкти презентують свою діяльність на міжнародних заходах окремо, що призводить до неоднозначного сприйняття загальної картини протимінної діяльності в Україні. Заяви, зроблені в інтересах окремих структур, а не України в цілому, зокрема щодо неможливості гуманітарного розмінування до завершення війни, створюють суперечливі сигнали для партнерів, знижують рівень довіри та викликають нерозуміння. Більш того, відмінності в інформації, яку презентують різні установи, також створює додаткову плутанину для донорів. Така ситуація ускладнює комунікацію, особливо в контексті визначення пріоритетів, оцінки потреб і узгодження донорських програм.

Крім того, низка суб'єктів подає інформацію без достатнього розуміння контексту роботи донорських структур. Наприклад, звужене трактування розмінування виключно як очищення територій без урахування соціально-економічних аспектів повернення земель до використання суперечить очікуванням міжнародних партнерів. Це посилюється випадками, коли звітність орієнтується на кількісні показники – кількість задіяної техніки чи персоналу – без аналізу ефективності або впливу.

Також спостерігається відстоювання українськими суб'єктами у присутності партнерів взаємовиключних позицій, що ще більше ускладнює сприйняття. Приклади таких суперечностей охоплюють питання доцільності створення ринку операторів, ролі і повноважень координаційного органу або необхідності імплементації окремих міжнародних зобов'язань.

У той же час, на сьогодні в Україні відсутній орган або суб'єкт, який мав би і повноваження, і компетенцію, і спроможність представляти державу на міжнародному рівні як єдиний координатор з питань протимінної діяльності. Це ускладнює роботу не лише на міжнародних форумах, а й в межах виконання Україною міжнародних угод, таких як Оттавська конвенція. Додатковим ускладнюючим фактором є те, що багато установ делегують на міжнародні заходи представників, які не володіють англійською мовою на достатньому рівні, що суттєво обмежує їхню здатність ефективно координувати свої зусилля та взаємодіяти з партнерами.

Для вирішення цієї проблеми необхідне створення або визначення уповноваженого органу, здатного формувати узгоджену позицію України, координувати підготовку аналітичних матеріалів, підтримувати постійний діалог з донорами та партнерами, а також забезпечувати цілісне представлення української системи протимінної діяльності на глобальному рівні.

2.2.6. Єдине представництво для операторів, областей та інших суб'єктів

В умовах масштабного розгортання операцій з гуманітарного розмінування та залучення великої кількості як державних, так і недержавних виконавців, наявність єдиного представницького органу стає критично важливою умовою для ефективного функціонування всієї системи. Оператори, органи місцевого самоврядування, донори та експертні організації мають отримувати чіткі, узгоджені й своєчасні відповіді, щоб забезпечити синхронізацію дій, своєчасне погодження технічних і організаційних рішень та уникнення дублювання зусиль.

Бар'єром для ефективної реалізації протимінної діяльності є відсутність чітко визначеного та єдиного органу, який був би відповідальним за забезпечення з боку держави всієї комунікації у сфері протимінної діяльності. Така комунікація має охоплювати обробку відповідних запитів, узгодження дій суб'єктів протимінної діяльності та забезпечувати комунікацію між операторами, обласними адміністраціями, органами місцевого самоврядування, донорами та центральними органами виконавчої влади. Крім того, важливим елементом має бути збір зворотного зв'язку під час внесення змін до політики у сфері протимінної діяльності, що дозволить забезпечити практичну релевантність і підтримку рішень з боку ключових акторів. Покладена на Національний орган функція координації суб'єктів протимінної діяльності та місцевих органів влади не має ефективного застосування оскільки такий орган не має виконавчих функцій, а є лише допоміжним.

На практиці суб'єкти протимінної діяльності змушені взаємодіяти з великою кількістю міністерств, відомств і державних структур, позиції яких часто не узгоджені між собою. Це призводить до ситуацій, коли одна й та сама ініціатива може отримати суперечливі відповіді від різних урядових інституцій, або ж заявники просто переадресовуються з одного органу до іншого без отримання змістовної відповіді. Такі процеси ускладнюють координацію, затягують ухвалення рішень і знижують ефективність залучення ресурсів.

Органи місцевої влади, які мають обмежений досвід у сфері протимінної діяльності, часто не розуміють, до кого саме необхідно звертатися для погодження тих чи інших

рішень. Як наслідок, виникає хаос в управлінні на місцях, втрачається час, зростає ризик дублювання функцій або створення перешкод для виконання завдань операторами.

Коли технічна або організаційна дія вимагає погодження з боку Уряду, а до цього процесу залучено декілька структур – в рази збільшується час погодження і зростає ризик неузгодженості.

В умовах залучення до процесів протимінної діяльності великої кількості внутрішніх і зовнішніх учасників відсутність єдиного представницького центру або механізму «єдиного вікна» ускладнює взаємодію між ними. Учасники процесу, зокрема оператори, донори та міжнародні організації, часто отримують запізнiлу або суперечливу інформацію, що гальмує впровадження технічної допомоги, ускладнює планування робіт і створює перешкоди для своєчасної реалізації завдань. Наявні неузгодженості призводять до дублювання звернень, незлагодженої комунікації, втрати часу на погодження та загального зниження ефективності координації. Наявність чітко визначеного інституційного механізму управління комунікаціями забезпечить оперативність ухвалення рішень і спростить узгодження позицій між зацікавленими сторонами як на національному, так і на міжнародному рівнях.

2.2.7. Сертифікація операторів та технологій

Сертифікація є ключовим елементом системи протимінної діяльності, що визначає не лише відповідність операторів та їхніх процесів технічним стандартам, але й легітимність їхньої участі в очищенні територій.

До лютого 2024 року сертифікація операторів здійснювалася за процедурами, які кожен із органів сертифікації визначав індивідуально в рамках своєї структури. Тобто кожен із суб'єктів сертифікації мав окремий порядок сертифікації, що негативно відображалось на зрозумілості такої процедури для операторів та ускладнювало порядок сертифікації. У лютому 2024 року Урядом України було розроблено нормативно-правові акти, які визначають єдиний порядок сертифікації операторів протимінної діяльності незалежно від суб'єкта сертифікації (Постанова КМУ від 2 лютого 2024 р. № 123) та порядок обов'язкової сертифікації механізованих засобів розмінування (гуманітарного розмінування), пов'язаних з ними виробів, компонентів та обладнання (Постанова КМУ від 8 березня 2024 р. № 271).

В Україні діє ринкова модель сертифікації, відповідно до якої сертифікувати операторів на здійснення процесів протимінної діяльності може будь-який орган з

оцінки відповідності (ООВ), який був акредитований на це Національним агентством з акредитації України (НААУ). Станом на травень 2025 року таку акредитацію пройшли тільки такі організації:

- Центр сертифікації ДСНС України (Київ);
- Центр протимінної діяльності (м. Чернігів);
- Міжрегіональний центр гуманітарного розмінування та швидкого реагування ДСНС;
- Військова частина А2641 (Центр розмінування ЗСУ у Кам'янці-Подільському).

Під час оцінки процесів сертифікації важливо оцінювати не лише первинну сертифікацію, але і її моніторинг та подальші проходження (повторну сертифікацію). Так, станом на червень 2025 року в Україні сертифіковано понад 100 операторів протимінної діяльності. Зазначена кількість операторів є великою, що свідчить про створення в Україні ринку розмінування, залучення міжнародних організацій та широку розбудову спроможності з протимінної діяльності урядових операторів. Така висока кількість операторів вимагає високого рівня спроможності органів сертифікації, без якої повторна сертифікація операторів в оперативні терміни буде неможливою, що негативно відобразиться на темпах розмінування та пов'язаних процесах.

Як видно, ООВ знаходяться у підпорядкуванні різних відомств, що створювало різні підходи сертифікації, зокрема коли кожен із ООВ самостійно визначав відповідний порядок. Прийняття Урядом єдиних підходів до сертифікації сприяло вирішенню цієї проблеми. Однак за відсутності окремого органу державної влади, який повинен формувати та реалізовувати державну політику у сфері протимінної діяльності, визначення такої єдиної процедури потребувало рішення на рівні Кабінету Міністрів України. Таке рішення є адміністративно важкою процедурою, оскільки потребує значної кількості міжвідомчих узгоджень.

**“Попри уніфікацію процедур
сертифікації, підходи різних центрів все
ще суттєво відрізняються.”**

Голова

МІЖНАРОДНА НДО

В Україні розрізняють сертифікацію – добровільний процес, який здійснюється кількома незалежними органами з оцінки відповідності (ООВ) за ринковими принципами, – та ліцензування, коли державний орган встановлює умови для роботи у відповідній сфері. Беручи до уваги вимоги Закону, сертифікація є обов’язковою для здійснення робіт з гуманітарного розмінування. У той же час як за своєю суттю цей процес схожий на ліцензування, коли держава визначає певні умови для роботи у відповідній сфері (державна адміністративна послуга). Проте як описано вище, фактично сертифікацію здійснюють лише державні організації – що відповідає адміністративним принципам ліцензування, а не сертифікації, тому за своєю суттю в Україні діє гібридна система сертифікації. З огляду на важливість сертифікації операторів, важливо забезпечити її ефективне управління. Це можна досягти або шляхом запровадження прямого державного контролю над сертифікацією – через чітко визначений підхід, заснований на ліцензуванні, – або шляхом встановлення більш чіткого набору вимог і процедур для ООВ у межах підходу, заснованого на сертифікації.

Іншим виміром даної проблеми є питання сертифікації техніки та обладнання для розмінування. Наразі згідно з Законом «Про акредитацію органів з оцінки відповідності» сертифікація техніки та обладнання для розмінування за своєю суттю також функціонує за ринковим принципом – будь-який суб’єкт, який пройшов акредитацію на процес сертифікації техніки та обладнання для розмінування, має право здійснювати таку діяльність. Разом з тим до 2024 року така діяльність взагалі не здійснювалась, оскільки не було встановлено вимог до відповідної продукції, що призводило до насичення ринку технікою та обладнанням з різними характеристиками.

Станом на сьогодні прийнятий Урядом в якості експерименту порядок обов’язкової сертифікації механізованих засобів розмінування визначає необхідні вимоги до відповідної техніки та обладнання. Так, в якості експерименту було визначено, що сертифікацію здійснює лише один суб’єкт – Державний науково-дослідний інститут випробувань і сертифікації озброєння та військової техніки (ДНДІ ВС ОВТ), що знаходиться у сфері управління Міністерства оборони. Зважаючи на цей статус, уся можливість сертифікації машин для розмінування повністю залежить від спроможності та стабільності ДНДІ. Це є тим більш критичним, якщо враховувати

тривалий характер повномасштабної війни та факти залучення військовослужбовців-співробітників ДНДІ до бойових дій, що підриває інституційну спроможність цієї організації до проведення сертифікації. Залежність усього процесу сертифікації техніки та обладнання від єдиної установи може ускладнюватись через велике різноманіття машин, високі темпи нових розробок та процеси локалізації їх виробництва. Відповідно, якщо ДНДІ залишатиметься єдиним органом сертифікації, він повинен бути стійкою інституцією з відповідною спроможністю та ресурсами для виконання своїх функцій в умовах зростання потреби у сертифікації технологій.

Враховуючи роль процесу сертифікації операторів для загального функціонування системи протимінної діяльності, важливим є забезпечення її ефективності з боку державного органу, відповідального за формування та реалізацію державної політики у сфері протимінної діяльності. Таке забезпечення могло би здійснюватися або у форматі безпосереднього контролю (у випадку ліцензійного підходу), так і у форматі визначення вимог та порядку акредитації ООВ та контролю його дотримання (у випадку сертифікаційного підходу).

2.2.8. Управління інформацією

Ефективне управління інформацією є ключовим елементом у системі протимінної діяльності, оскільки воно безпосередньо впливає на планування, звітність, визначення пріоритетності завдань та координацію між усіма учасниками процесу. Утім, наявна система управління інформацією в Україні демонструє лише часткове забезпечення виконання завдань, дублювання функцій і нестачу інституційної спроможності для належного ведення, обробки та аналізу даних.

Наразі в сфері протимінної діяльності функціонує єдина система управління інформацією IMSMA core, яка використовується ДСНС, ДССТ, ЦПМД, операторами протимінної діяльності, обласними адміністраціями, центрами сертифікації, міжнародними організаціями. Незважаючи на використання однієї системи, дані суб'єктів протимінної діяльності не синхронізовані між собою, що призводить до дублювання інформації або, навпаки, її втрати. Водночас, через окремі угоди між ДСНС та Національного органу з протимінної діяльності із GICHD (який керує IMSMA), їхні інформаційні системи та бази даних функціонують як окремі інформаційні простори всередині системи.

Паралельно з цим в Україні формується Реєстр забруднених і потенційно забруднених територій, який покликаний стати єдиним джерелом офіційної інформації у сфері протимінної діяльності та інтегрувати існуючі бази даних. Проте наразі цей механізм

лише на етапі становлення і не забезпечує повної консолідації інформації, необхідної для стратегічного управління сектором.

Звітність операторів також має перешкоди: оператори подають дані одночасно до IMSMA, у форматі AoR, до Секретаріату НОПМД, а також до місцевих органів влади та ОВА (на їх запит) – при цьому форми подання не уніфіковані, що значно підвищує навантаження на операторів і створює ризик плутанини в даних. Органи влади, своєю чергою, часто володіють суперечливою інформацією щодо поточної спроможності та обсягів виконаних робіт.

Де-факто адміністрування IMSMA здійснюється GICHD, що має необхідний досвід та технічні ресурси, зокрема оплачує ліцензії програмного забезпечення системи. Відносини між GICHD та урядом України регулюються двома юридично обов'язковими міжпартнерськими угодами з імплементації: одна з Міністерством оборони, а інша з ДСНС, відповідно до положень Закону про протимінну діяльність. Положення цих Угод обмежують можливості GICHD ділитися даними, що належать Україні, із зацікавленими сторонами без прямого дозволу відповідного партнера. Як наслідок, GICHD зобов'язана перенаправляти запити на певні дані до українських установ (ЦПМД та ДСНС); однак на практиці ці установи часто просто перенаправляють заявників назад до GICHD. Також важливо зазначити, що в межах чинної системи IMSMA адмініструється міжнародною організацією — GICHD, а не українським урядом. У довгостроковій перспективі надзвичайно важливо, щоб повне управління IMSMA було передано українській державній установі відповідно до чинних правових норм.

Крім того, Центр протимінної діяльності, який відповідає за управління інформацією, не має належної кадрової спроможності. В умовах, коли в країнах із меншим масштабом забруднення, таких як Афганістан чи Колумбія, у сфері управління інформацією працює понад 40 фахівців, в Україні цю функцію забезпечує не більше ніж п'ятеро осіб. Це обмежує оперативність, якість перевірки даних та можливість системного аналізу.

Сукупність наведених факторів свідчить про відсутність цілісної та системно організованої моделі управління інформацією у сфері протимінної діяльності. Брак юридичної визначеності, нестача ресурсів, невизначеність відповідальності та неузгодженість між залученими суб'єктами створюють серйозні ризики для достовірності даних, їх повноти та ефективного використання в управлінських процесах. Незбалансованість наявних інструментів унеможливорює оперативне прийняття рішень, ускладнює інтеграцію інформації та перешкоджає формуванню довгострокового бачення у сфері планування, координації та оцінки результатів

протимінної діяльності. Це можна виправити наявністю чітко визначеного національного органу, який мав би повноваження, спроможність і володіння системою управління інформацією, що посилює здатність України забезпечити повноцінний національний контроль над даними та гарантувати, що система відповідає національним пріоритетам і оперативним потребам.

2.2.9. Пріоритезація, планування та управління завданнями

Планування та управління завданнями у сфері протимінної діяльності є одним з ключових чинників, що визначають ефективність всієї системи. Це особливо актуально в умовах залучення широкого кола операторів із різним статусом (державні, гуманітарні, комерційні), наявності різних типів розмінування (оперативне, гуманітарне), функціонування державного замовлення на послуги з протимінної діяльності та залучення органів місцевого самоврядування до планування безпекових заходів. Усе це відбувається на тлі активної фази бойових дій та великого обсягу забруднених територій.

Ефективне планування дозволяє максимально реалізувати потенціал усіх учасників процесу – як державних, так і недержавних – для швидшого повернення земель до безпечного та продуктивного використання, захисту життя і здоров'я громадян та зменшення шкоди довкіллю. Водночас, неефективне планування та управління завданнями уповільнює темпи очищення територій, підвищує фінансові витрати та створює додаткові ризики для безпеки населення.

Хоча повноваження Центру протимінної діяльності та Центру гуманітарного розмінування щодо участі у плануванні формально визначені, на сьогодні відсутня ефективна та інтегрована система планування і управління завданнями. Процедури планування та погодження залишаються неформалізованими, а взаємодія між Центром протимінної діяльності та Центром гуманітарного розмінування – недостатньо визначена. На сьогодні лише окремі задачі, зокрема як частина системи компенсації з розмінування, визначаються Центром гуманітарного розмінування, а всі технічні рішення в гуманітарному розмінуванні остаточно затверджуються Центром протимінної діяльності, що потребує постійної участі фахівців цього органу на всіх етапах реалізації проєктів. Однак спроможність Центру протимінної діяльності виконувати ці функції є обмеженою, знижуючи здатність до оперативного ухвалення рішень.

Зі збільшенням кількості та різноманітності операторів більш гостро постає завдання аналізу наявних ресурсів, визначення пріоритетності ділянок для роботи та

прицільного розподілу завдань. Наразі операторів протимінної діяльності можна розділити на декілька категорій: комерційні, благодійні/неприбуткові оператори та сертифіковані на гуманітарне розмінування підрозділи сил безпеки та оборони. При таких суттєвих ресурсах та значній кількості процесів з розмінування, що відбуваються одночасно, проблеми, спричинені відсутністю координації та узгодження, постають більш гостро. До таких проблем належать, наприклад, частково розміновані полігони, що охоплюють декілька кадастрових ділянок; очищені території, що оточені забрудненими вибухонебезпечними предметами лісосмугами; розміновані території, деякі під'їзди до яких все ще є небезпечними.

За таких умов критичним питанням ефективності є наявність аналізу та відповідного розподілу завдань, яке мало б бути комплементарним та враховувати спеціалізацію та обмеження кожного окремого типу операторів. Як наслідок, така система має призводити до комплексного вивільнення територій, де головними факторами є безпека та доцільність, а межі небезпечних територій є зрозумілими та віддаленими від земель активного користування.

Ще одним ключовим стримувальним фактором для ефективного планування та управління завданнями є відсутність дієвої національної системи визначення пріоритетності ділянок, що підлягають розмінуванню. Наразі урядом розробляється національна система визначення пріоритетності, яка враховує фактори безпеки, соціальні, економічні та екологічні аспекти, однак вона поки що не застосовується на всій території країни. У Харківській області триває пілотне тестування цієї системи, однак вона наразі ще не інтегрована з поточними процесами управління завданнями. Для забезпечення повноцінної роботи системи необхідно розробити нові процеси, які інтегрують її в систему управління завдань, після чого вона має бути масштабована на всі відповідні області.

Крім того, відсутність регіональних підрозділів Центру протимінної діяльності і його територіальна віддаленість від найбільш постраждалих від забруднення областей створюють додаткові бар'єри для ефективного планування та управління задачами. Наказ Міністерства оборони України щодо формування координаційних органів на обласному рівні мав забезпечити базу для розбудови горизонтальної координації, однак фактична реалізація цього механізму суттєво відрізняється в кожному регіоні й не забезпечує єдиного підходу до визначення, погодження та розподілу задач. Як наслідок, координація на місцевому рівні лишається непослідовною і розпорошеною. У проєктах за підтримки донорів бракує координації з національними пріоритетами.

Відсутність ефективного планування та управління завданнями проявляється також у неузгоджених діях операторів з одного боку та ДСНС і ДССТ з іншого. Зафіксовано випадки зупинення робіт операторів на ділянках, де згодом здійснювалися заходи з боку державних органів, і навпаки – оператори отримували типові завдання на розмінування після того, як цю територію було обстежено підрозділами оперативного реагування та вилучено всі вибухонебезпечні предмети. Подібна практика є наслідком як обмеженого управлінського впливу Центру протимінної діяльності на ДСНС і ДССТ, так і відсутності формалізованих процедур координації на місцевому рівні. Це також свідчить про відсутність чіткого регулювання щодо розмежування чи узгодження процесів оперативного реагування та гуманітарного розмінування. Винесення питання координації, планування та управління завданнями до сфери відповідальності єдиного органу з питань протимінної діяльності та їх здійснення в рамках єдиної структури дозволить усунути відповідні неузгодження та досягти синергії між усіма операторами.

Ще одним структурним обмеженням є статус Центру протимінної діяльності як військової частини у складі ДССТ, що не дозволяє йому координувати або впливати на дії інших установ та організацій, у тому числі в питаннях розподілу задач, визначенні пріоритетності або реагуванні на пропозиції гуманітарних операторів щодо зменшення та повернення територій. Через це знижуються темпи прийняття рішень та їх ефективність, а відповідні території можуть залишатися непридатними для використання навіть після їх фактичного очищення силами оперативного реагування.

Окремим викликом є обмежена кількість спеціалістів Центр протимінної діяльності. Через це Центр не має змоги супроводжувати кожне завдання індивідуально – а це важливо з огляду на потребу гнучкого реагування, врахування локального контексту і готовності підтримувати прийняття рішень за участі громад, донорів та інших партнерів. Обмежена аналітична та організаційна спроможність також обмежує можливості для запровадження цифрових інструментів, які дозволили б автоматизувати частину процесів планування, призначення виконавців, моніторингу реалізації та внесення змін до технічних завдань.

2.2.10. Участь областей у протимінній діяльності

Протимінна діяльність – це комплексна система, що включає в себе безпековий, економічний, соціальний, екологічний та інші компоненти. З одного боку ця система є значною мірою технічною та загальнонаціональною, що вимагає розробки єдиних управлінських рішень на центральному рівні. З іншого боку ефективність практичної реалізації відповідних заходів на місцях значною мірою залежить від координації

суб'єктів на місцевому рівні, а також від можливості зібрати коректні та актуальні дані про місцеві економічні та гуманітарні пріоритети. За таких умов важливе значення має координація на рівні державних адміністрацій та місцевих громад.

Станом на сьогодні в кожній області фактично сформувалися унікальні моделі організації координації протимінної діяльності, які суттєво відрізняються за підходами, функціональністю та ефективністю. Наприклад, одна з найбільш розвинених в Україні моделей залучення місцевої влади до протимінної діяльності існує в Харківській області, де обласна адміністрація заснувала спеціалізований Центр координації протимінної діяльності, що відповідає за певні процеси на місцях, таким чином зміцнюючи координацію на територіях, що постраждали від мінної небезпеки.

Загалом, неоднорідність ускладнює координацію на національному рівні, створює бар'єри для планування та реалізації спільних операцій, викривлює розуміння викликів протимінної діяльності в Україні, а також утруднює розробку управлінських рішень на центральному рівні та їх впровадження на місцях. Все це призводить до неефективного використання наявних ресурсів, сповільнення та здорожчання процесів протимінної діяльності.

За відсутності ефективної координації на місцевому рівні відбувається фактичне здвоєння планування задач протимінної діяльності – з одного боку, Центр протимінної діяльності та Центр гуманітарного розмінування визначають відповідні задачі для оператора, з іншого – місцева влада направляє підрозділи ДСНС та ДССТ для вирішення проблем із забрудненням вибухонебезпечними предметами на їх території без узгодження із Центром протимінної діяльності та Центром гуманітарного розмінування. Водночас були випадки, коли місцеві органи влади не допускали операторів до проведення робіт – попри включення відповідних задач Центру протимінної діяльності до затверджених планів проведення робіт. Внаслідок цього робота операторів переривається, що негативно відображається на якості проведених робіт та вартості процесів протимінної діяльності (детальніше див. пункт «Управління завданнями»).

Результати проведеного дослідження показують, що місцеві органи влади не мають чіткого розуміння ані обсягу своїх повноважень у питаннях протимінної діяльності, ані системи організації протимінної діяльності на національному рівні. Внаслідок значної кількості органів центральної влади, залучених до формування та реалізації державної політики у сфері протимінної діяльності, місцеві органи державної влади не мають розуміння розподілу зон відповідальності у сфері протимінної діяльності на центральному рівні. Тому комунікація місцевої влади із центральною з питань

протимінної діяльності є розпорошеною та несистемною. Також це впливає на залученість місцевої влади до процесів планування, надання супутньої підтримки операторам, забезпечення безпеки населення чи реагування на інциденти.

Незважаючи на ключову роль, яку відіграють органи місцевого самоврядування в організації й реалізації протимінної діяльності на територіях громад, їх участь залишається слабко структурованою і фрагментарною. Відсутність чіткого визначення повноважень та сфер відповідальності призводить до суперечностей у визначенні пріоритетів, дублювання функцій та блокування робіт на місцях.

2.2.11. Управління якістю

Управління якістю є базовим елементом виконання будь-яких завдань у сфері протимінної діяльності. Управління якістю не лише забезпечує дотримання технічних вимог, а й гарантує безпечність очищених територій, що безпосередньо впливає на життя та здоров'я цивільного населення. Якісно створена система управління якістю (СУЯ) слугує запобіжником проти недобросовісного виконання робіт з боку операторів протимінної діяльності, забезпечує гарантію відповідальності, переданої від оператора до органів місцевої влади, що підтверджує прозорість процесів для донорів, міжнародних партнерів та громадськості.

Відповідно до норм ДСТУ 8820-1:2023 «Протимінна діяльність. Процеси управління. Частина 1. Система управління якістю» СУЯ у сфері протимінної діяльності охоплює:

- створення та підтримування функціонування системи управління якістю операторів протимінної діяльності;
- сертифікацію та моніторинг процесів протимінної діяльності;
- інспектування розмінованих територій.

У свою чергу згідно з цими ж національними стандартами Центр протимінної діяльності та Центр гуманітарного розмінування створюють та забезпечують функціонування СУЯ у сфері протимінної діяльності. Саму сертифікацію та інспекцію здійснюють ООВ, які не підпорядковані Центру протимінної діяльності чи Центру гуманітарного розмінування, наприклад, орган інспекції ЗСУ чи ДСНС. Винятком є випадок, коли Центр протимінної діяльності у своїй структурі створив ООВ та пройшов відповідну акредитацію. Процес інспектування розмінованих територій здійснюється ООВ, який у кожному конкретному випадку визначає Центр протимінної діяльності.

Відповідно до Закону Центр гуманітарного розмінування також зобов'язаний забезпечувати функціонування системи управління якістю, а також здійснювати перевірки вивільнених територій. Проте на практиці Центр гуманітарного розмінування не набув спроможності у сфері управління якістю.

На практиці наявні механізми контролю не відповідають масштабу завдань. Існуюча спроможність органів інспектування залишається обмеженою. Через це процеси контролю якості супроводжуються суттєвими затримками або проводяться вибірково. Наприклад, хоча площа земель, проінспектована одним з інспекційних центрів в Україні, зросла більш ніж у 12 разів між 2023 і 2024 роками – з 860 000 до 11 мільйонів квадратних метрів – чисельність персоналу залишилася незмінною й становить лише 10 осіб. За відгуками це призводить до затримок із вивільненням земель тривалістю понад шість місяців.

“ Деяким командам з управління якістю катастрофічно не вистачає ресурсів, що призводить до затримок у передачі земель, які тривають кілька місяців. ”

Старший спеціаліст

МІЖНАРОДНА НДО

Крім того, у порівнянні з передовою міжнародною практикою рекомендується здійснювати «забезпечення якості» (quality assurance) для моніторингу діяльності операторів саме під час виконання завдання, а не постфактум. Це дозволяє переконатися, що оператори працюють відповідно до своїх Стандартних операційних процедур та Національних стандартів. Відсутність постійного нагляду (моніторингу перебігу робіт у реальному часі) створює сліпу зону, в якій заради економії часу та ресурсів не фіксуються відхилення від вимог стандартів на етапі фактичного виконання робіт. Як наслідок, виникає загроза неякісного очищення, яке складно виявити постфактум, а також при виявленні невідповідностей постає необхідність повторення процесів з самого початку замість вчасної їх ідентифікації та виправлення.

Нарешті, відсутній стратегічний підхід до організації управління якістю на регіональному рівні. Інспекційні центри знаходяться в Хмельницькій, Чернігівській та

Харківській областях і їх команди змушені для виконання своїх завдань їздити у відрядження по всій країні. У деяких випадках це передбачає необхідність долати значні відстані між місцем виконання робіт та центром базування, що знижує ефективність і підвищує вартість робіт.

Враховуючи вищевикладене, неповноцінне функціонування СУЯ в Україні потребує як визначення відповідних функцій за органами, спроможними забезпечити їх реалізацію, так і уточнення підходів до процесів моніторингу та інспектування.

2.2.12. Вивільнення територій (ленд-реліз)

Вивільнення може бути здійснене на підставі результатів виконання всіх заходів гуманітарного розмінування, що супроводжується виданням відповідного сертифіката про очищення території від вибухонебезпечних предметів або гарантійного листа про відсутність підозри на наявність вибухонебезпечних предметів.

Згідно з чинним законодавством повноваження на видачу сертифікатів про передання очищених земельних ділянок мають як Центр протимінної діяльності, так і Центр гуманітарного розмінування. Проте на практиці ця функція реалізується виключно Центром протимінної діяльності. До 2024 року сертифікація очищених ділянок фактично не здійснювалася, однак після набуття чинності ДСТУ 8820-1:2023 «Протимінна діяльність. Процеси управління. Система управління якістю» цей процес було уточнено та формалізовано, у зв'язку із чим Центр протимінної діяльності розпочав видачу відповідних документів. Вивільнення земель можливе лише після проведення інспектування уповноваженим органом з оцінки відповідності, який визначається у кожному конкретному випадку Центром протимінної діяльності. Проте, недостатня спроможність ООВ до оперативного інспектування створює додаткові затримки у поверненні земель до використання.

Окрему категорію становлять території, які пропонуються до виключення зі статусу забруднених/ імовірно забруднених територій за результатами нетехнічного обстеження, під час якого не було виявлено доказів присутності вибухонебезпечних предметів. У таких випадках оператори подають до Центру протимінної діяльності звіти, які підлягають технічній валідації. Центр повинен здійснити аналіз достовірності наданих даних та ухвалити рішення про можливість вивільнення відповідної території. Однак через обмеженість ресурсів та нестачу фахівців у Центрі валідація часто затягується, що блокує своєчасне офіційне повернення земель громадам і користувачам.

Додатковою складністю є ситуація із підрозділами ДСНС і ДССТ, які виконують роботи, що за своїм характером відповідають гуманітарному розмінуванню, однак не мають формального статусу операторів протимінної діяльності. Як наслідок, очищені ними території не можуть бути формально звільнені згідно з чинною процедурою. Замість цього землі можуть повертатися через звіти про нетехнічне обстеження та класифікуються як такі, що не містять ознак забруднення. Такий підхід має низку негативних наслідків. По-перше, він викривлює статистику щодо реальних масштабів очищення і характеру виконаних робіт. По-друге, унеможлиблює врахування відповідних ділянок у процесі обрахунку збитків, завданих Російською Федерацією, що позбавляє державу потенційного інструменту для формування позовів та компенсаційних вимог у міжнародних інстанціях.

Таким чином, система ленд-релізу в Україні стикається з низкою викликів, пов'язаних з інституційною спроможністю органів, процедурними обмеженнями, нормативними прогалинами та особливостями реалізації робіт на практиці.

2.2.13. Розвиток та впровадження інноваційних у сфері протимінної діяльності

Розвиток інновацій є одним із шляхів пришвидшення темпів гуманітарного розмінування та повернення земель до продуктивного використання при здешевшанні пов'язаних процесів. Розвиток ринку операторів протимінної діяльності прямо пов'язаний із розвитком інноваційних та цифрових рішень у сфері протимінної діяльності, зменшення витрат на розмінування збільшує зацікавленість як у попиті так і у пропозиції. У той же час, сам характер таких рішень вимагає як серйозної роботи щодо їх розробки, тестування та впровадження, так і системної та послідовної координації залучених до цього напрямку суб'єктів, без яких інновації та цифрові рішення не будуть ефективними та коштуватимуть серйозних фінансових та адміністративних ресурсів.

Зацікавленість Уряду України у розвитку інноваційних та цифрових технологій у сфері протимінної діяльності проглядається як у завданнях Національної стратегії, так і у регулярному проведенні міністерствами різного роду заходів (буткемпи, хакатони тощо), під час яких намагаються знайти цікаві рішення для протимінної діяльності. Наприклад, кластер оборонних технологій Brave1 підтримує розробку низки інновацій, зокрема системи Ratel Deminer, яка здатна дистанційно виявляти та знешкоджувати протипіхотні міни.

Однак єдиної урядової координації розвитку та впровадження інноваційних та цифрових рішень у сфері протимінної діяльності досі не має. Відповідну діяльність

здійснюють окремо Міністерство економіки, Міністерство оборони (через Центр досконалості протимінної діяльності та ДССТ), Міністерство внутрішніх справ (через ДСНС), Центр гуманітарного розмінування та Центр протимінної діяльності. Також відсутня єдина система координації відповідних зусиль з боку донорів та міжнародних партнерів. Такий стан речей у поєднанні з високим інтересом міжнародних партнерів до сфери розвитку інновацій, можливостями донорської підтримки та високою активністю науково-технічної спільноти в Україні не сприяє ефективному використанню ресурсів у цій сфері. Зокрема, за відсутності відповідального і виключного лідерства може здійснюватись розробка рішень та продуктів, які можуть носити лише індивідуальний характер або не можуть бути широко впроваджені до використання в сфері протимінної діяльності. В

Випробування та оцінювання перспективних технологій вимагає значної технічної експертизи, а також глибокого розуміння того, як здійснюється протимінна діяльність на місцях. Це також є дуже витратним процесом з огляду на характер задіяних об'єктів, обладнання та персоналу. Це посилює аргументи на користь консолідації відповідальності за розвиток інновацій в межах одного державного органу, а не в кількох паралельних структурах.

З огляду на зазначене, побудова та впровадження ефективних інноваційних та цифрових рішень вимагають єдиної та сталої координації з боку відповідального органу виконавчої влади та усунення дублювання такої роботи з боку інших органів. Це також вимагатиме усунення дублювання діяльності з розвитку інновацій в інших органах державної влади, щоб забезпечити цілісний і скоординований підхід.

2.2.14. Імпорт обладнання

Однією з критичних передумов ефективної реалізації протимінної діяльності є своєчасне забезпечення операторів необхідним обладнанням – від машин для механізованого очищення до високотехнологічних засобів виявлення вибухонебезпечних предметів. Проте в Україні процес ввезення такого обладнання на сьогодні залишається складним, непрозорим і неузгодженим, що створює суттєві перешкоди для розвитку технічного потенціалу системи протимінної діяльності.

Суттєві затримки з поставками фіксуються як на етапі імпорту, так і в процесі митного оформлення, що негативно позначається на здатності операторів швидко розгортати свої ресурси. Затримки призводять до додаткових витрат на зберігання техніки на складах, порушують графіки реалізації проєктів і підривають довіру донорів, які очікують на швидке реагування відповідно до заявлених потреб.

Проблеми, пов'язані з ввезенням обладнання, мають як об'єктивні, так і системні причини. Частина ускладнень виникає через брак спеціалізованих знань у самих організацій-одержувачів, які іноді некоректно заповнюють документи або не розуміють специфіки регуляторних процедур. Інша частина бар'єрів – нормативні обмеження, пов'язані з подвійним призначенням обладнання, що може використовуватись як у цивільних, так і у військових цілях. Через це імпорт таких товарів цивільними організаціями часто потребує додаткових дозволів та узгоджень і підлягає додатковим обмеженням, перевіркам або затримкам, навіть якщо кінцеве призначення – гуманітарне розмінування.

Додаткові труднощі виникають через відсутність єдиного реєстру обладнання, яке може ввозитися за спрощеною процедурою, а також відсутність централізованого органу, уповноваженого супроводжувати процес ввезення, надавати методичну допомогу та представляти інтереси операторів перед митними органами. На практиці це призводить до того, що різні установи – державні та недержавні – змушені паралельно звертатися до кількох інституцій, що розпорошує відповідальність і знижує ефективність взаємодії з державою.

Для вирішення зазначених проблем необхідно запровадити низку інституційних і процедурних змін. Серед них – створення механізму супроводу ввезення обладнання гуманітарного призначення, затвердження переліку критично важливих товарів із доступом до спрощеної процедури, уніфікація вимог до сертифікації і попередньої акредитації моделей техніки, а також встановлення постійного каналу взаємодії між профільним координаційним органом протимінної діяльності та Державною митною службою. Системна модернізація підходів до ввезення обладнання дозволить не лише уникнути технічних затримок, а й посилить довіру міжнародних партнерів до державної спроможності України ефективно керувати ресурсами, спрямованими на розв'язання проблеми мінного забруднення.

2.2.15. Відповідальність за інциденти

Одним із малодосліджених та водночас критично важливих аспектів системи протимінної діяльності є питання відповідальності за інциденти, що пов'язані з вибухонебезпечними предметами. Умови, в яких функціонує система гуманітарного розмінування – залучення великої кількості різнорівневих суб'єктів, застосування єдиного підходу до передачі територій, нечіткий обсяг обов'язків – формують значну правову невизначеність. Це своєю чергою негативно впливає на формування оцінки загальної ситуації щодо можливих наслідків у сфері протимінної діяльності та може знижувати якість виконання завдань без страху наслідків.

На сьогодні законодавство не визначає повноцінної та зрозумілої моделі відповідальності за інциденти у сфері протимінної діяльності. Залишається не врегульованим і механізм притягнення до відповідальності різних категорій суб'єктів: операторів, органів контролю, місцевого самоврядування, землевласників чи незаконних виконавців (так званих «чорних саперів») за дії, що призвели до трагічних наслідків, а також не визначено відповідальність держави у разі, якщо інцидент стався після офіційного ленд-релізу.

Зазначене питання відповідальності є дискусійним та потребує дослідження, оскільки норми кримінального та адміністративного законодавства мають загальні підстави для притягнення до відповідальності тих чи інших осіб. Однак варто звернути увагу на той факт, що питання відповідальності не переглядалося з початку сучасного етапу мінного забруднення – з 2014 року. Невизначеність у цих питаннях створює прогалини у сфері управління ризиками, обмежує потенціал судового захисту постраждалих і не дозволяє формувати прозору систему превентивної відповідальності. Це ускладнює впровадження стандартів якості та стримує розвиток прозорого ринку гуманітарного розмінування.

2.2.16. Допомога постраждалим

Надання допомоги особам, які постраждали внаслідок вибухонебезпечних предметів, є складовою протимінної діяльності, що передбачена як міжнародними стандартами IMAS, так і національним законодавством. Утім, попри свою важливість, цей напрямок залишається одним із найменш системно організованих в Україні. Відсутність узгодженої політики, чіткої вертикалі управління та сталих механізмів координації між відповідальними органами не дозволяє ефективно реагувати на потреби постраждалих.

Після повномасштабного вторгнення РФ кількість постраждалих від мін, касетних боєприпасів, саморобних вибухових пристроїв та інших вибухонебезпечних предметів зросла в рази. За даними системи IMSMA станом на травень 2025 року зафіксовано понад 1000 постраждалих. Однак реальна кількість може бути вищою, оскільки відсутній єдиний реєстр постраждалих, що ускладнює оцінку масштабів проблеми та планування ресурсів.

Відповідальність за надання допомоги постраждалим розпорошена між Міністерством охорони здоров'я, Міністерством соціальної політики, обласними адміністраціями, місцевими громадами, міжнародними партнерами та неурядовими організаціями. Через це спостерігається низький рівень координації, відсутність

єдиних стандартів надання допомоги, неузгодженість підходів до обліку постраждалих, а також дублювання або нерівномірне охоплення реабілітаційними програмами.

Окремо варто відзначити, що державна система не охоплює повного спектра потреб постраждалих: медична реабілітація часто не супроводжується психологічною або соціальною допомогою. Також відсутні механізми системного моніторингу ефективності програм, що унеможлиблює об'єктивну оцінку результатів і корекцію заходів підтримки.

Ще одним викликом є невизначеність правового статусу окремих категорій постраждалих. Зокрема, дискусійною залишається належність до групи постраждалих від вибухонебезпечних предметів осіб, які зазнали ушкоджень унаслідок ракетних ударів або інших наслідків від вибухонебезпечних предметів – попри подібність травм, такі випадки не завжди охоплюються поточними рамками протимінної діяльності.

Проблемою також є слабка інституційна спроможність органів місцевого самоврядування. Громади часто не мають необхідних ресурсів, кадрів або знань для реалізації комплексних програм допомоги, що призводить до залежності від зовнішніх виконавців та непослідовності у наданні підтримки. Це попри те, що в Національній стратегії та Оперативному плані з протимінної діяльності України саме місцеві адміністрації визначені відповідальними структурами за надання допомоги постраждалим.

Усі ці чинники вказують на необхідність формування системного підходу до допомоги постраждалим від вибухонебезпечних предметів, який би включав створення спеціалізованого уповноваженого органу або підрозділу, здатного координувати дії між усіма зацікавленими сторонами, стандартизувати підходи, інтегрувати ресурси та забезпечити належний моніторинг ситуації.

2.2.17. Навчання ризикам, пов'язаним із ВЗВ

Інформування цивільного населення про правила безпечної поведінки у разі виявлення вибухонебезпечних предметів відіграє ключову роль у зниженні ризиків для життя і здоров'я людей. Актуальність цієї роботи зростає в регіонах із підвищеним рівнем забруднення, де ймовірність контакту з ВЗВ залишається значною.

Водночас нинішня система організації навчання ризикам характеризується недостатньою узгодженістю. В одних громадах такі заходи повністю відсутні, тоді як

в інших вони реалізуються одночасно кількома виконавцями, що призводить до дублювання зусиль. Така ситуація свідчить про відсутність єдиного підходу до планування і координації, що ускладнює забезпечення належного охоплення населення та ефективного використання наявних ресурсів.

Чинне законодавство не передбачає координації діяльності у сфері навчання ризикам. Центру протимінної діяльності та Центру гуманітарного розмінування законом визначені завдання щодо безпосереднього проведення інформування населення про ризики, пов'язані із вибухонебезпечними предметами, що не відповідає міжнародним стандартам, і ставить державні центри на рівень операторів протимінної діяльності. На практиці Центр гуманітарного розмінування не здійснює жодних функцій у цій сфері, а залученість Центру протимінної діяльності до оперативної реалізації заходів з навчання ризикам відволікає його ресурсну базу та кадровий потенціал від виконання ключових управлінських завдань.

Наразі в Україні бракує єдиного підходу до організації, координації та якості такої просвітницької діяльності. Різні державні й недержавні суб'єкти, зокрема органи місцевого самоврядування, оператори протимінної діяльності, гуманітарні організації, реалізують власні програми, що суттєво різняться за змістом, обсягом і цільовими аудиторіями. Відсутність координації, аналізу результатів робіт, відповідного планування, методичних рекомендацій та чіткої відповідальності за результат не дозволяє сформувати ефективну і всеосяжну систему мінної просвіти.

Інформація про проведені навчальні заходи щодо ризиків, пов'язаних із вибухонебезпечними предметами, збирається робочою групою з управління інформацією в межах кластеру протимінної діяльності AoR. Однак звітування до цієї платформи здійснюється не всіма виконавцями, а отримані дані не інтегруються у процеси координації чи формування рішень щодо планування охоплення населення та розподілу ресурсів.

Окреме занепокоєння викликає участь у навчальних заходах організацій, які не мають статусу сертифікованих операторів протимінної діяльності. Відповідно до чинного регулювання навчання ризикам має бути частиною діяльності сертифікованого оператора, що гарантує якість матеріалів, підготовку персоналу та відповідність методичних рекомендацій міжнародним стандартам. Відсутність сертифікації призводить до розриву між очікуваними результатами просвітницької роботи та її фактичним впливом, а також створює ризики для достовірності та доцільності інформації, яку отримують громадяни.

Ризики та наслідки

Наведений вище аналіз демонструє критичну важливість оновлення чинної системи управління протимінною діяльністю в Україні. Якщо не буде здійснено суттєвих змін в інституційній архітектурі протимінної діяльності, ймовірними є такі негативні наслідки:

- **Невирішеність проблем у ключових процесах протимінної діяльності:** Як роз'яснено у розділі «Аналіз поточного стану системи протимінної діяльності», така система нездатна ефективно вирішити проблеми ключових процесів протимінної діяльності. Розробка відповідних рішень буде проводитись, але потребуватиме значної кількості часу через необхідність проходження адміністративно обтяжливих процедур та відсутність єдиного відповідального суб'єкта із необхідною повнотою повноважень. За таких умов ухвалювані рішення, ймовірно, матимуть фрагментарний характер і не будуть частиною узгодженого стратегічного курсу, що підвищує рівень невизначеності у секторі протимінної діяльності.
- **Укріплення та стагнація нинішньої системи:** Без проведення оновлення системи продовжуватиметься укорінення паралельних систем управління протимінною діяльністю в межах різних органів державної влади. З кожним роком зростатимуть витрати на формування більш узгодженої та цілісної архітектури – як у часовому, адміністративному, так і у політичному вимірах.
- **Втрата політичного імпульсу:** У разі відтермінування рішення щодо оновлення системи управління протимінною діяльністю існує високий ризик втрати поточного політичного імпульсу та динаміки змін. Це, найімовірніше, призведе до ослаблення або повної втрати політичної волі до впровадження ефективних змін на високому рівні. У міру продовження війни та початку післявоєнної відбудови політичний порядок денний ставатиме дедалі щільнішим, що ускладнить надання пріоритету та реалізації структурних змін у сфері протимінної діяльності.
- **Падіння рівня міжнародної підтримки:** Брак вирішення існуючих проблем у сфері ключових процесів протимінної діяльності, пов'язаних як і з ефективністю заходів реалізації протимінної діяльності, так і з питаннями

підвищення рівні прозорості та підзвітності за надану допомогу, неодмінно матимуть наслідки у вигляді зменшення рівня міжнародної підтримки протимінної діяльності в Україні. Цей процес тим більше загрозливий у контексті загального тренду зменшення рівня підтримки у постраждалих країнах після перших років реагування, що характерне для світової практики. Іншим важливим фактором є нестабільність глобальних політичних процесів, що є однією із визначальних передумов підтримки сектору. У поєднанні із зазначеними чинниками відсутність оновлення сектору може призвести до серйозного падіння рівня міжнародної підтримки вже протягом найближчих років;

- **Відхід міжнародних операторів:** Міжнародні оператори відіграють ключову роль у системі протимінної діяльності: вони мають десятиліття досвіду та експертні знання, зосереджуються на розмінуванні територій із найбільшим гуманітарним впливом (а не лише там, де це найдешевше), а також залучають зовнішні кошти та ресурси, які інакше не надійшли б в Україну. Втім, невирішення проблем у ключових процесах протимінної діяльності призводить до падіння ефективності операторів протимінної діяльності, особливо міжнародних операторів, які мають додаткові бар'єри у розумінні адміністративних та бюрократичних реалій України. У поєднанні із розвитком національних комерційних операторів, спроможністю урядових структур та описаним вище подальшим падіння рівнів міжнародної підтримки сектору, міжнародні оператори зіштовхнуться з дедалі більшими труднощами у фінансуванні своїх операцій. Це означатиме зменшення їх організаційної спроможності, а згодом і можливий відхід;
- **Стагнація комерційного ринку:** Уже сьогодні переважна кількість комерційних операторів акцентують увагу на відсутності економічної привабливості робіт з розмінування. Дана ситуація буде ускладнюватися під час переходу робіт з розмінування такими операторами до більш забруднених територій. З часом гостріше постане питання про перегляд ціноутворення на роботи з розмінування, що здійснюється за кошти державного бюджету. Такий перегляд потребуватиме політичної волі та стабільності, підтримки комерційного підходу до розмінування зі сторони Уряду – це буде суттєво важче реалізувати в умовах розбіжностей залучених до управління протимінної діяльності суб'єктів стосовно глобального підходу до вирішення проблеми забруднення територій вибухонебезпечними предметами (його здійснення на комерційній основі чи за рахунок роботи державних структур).

Без такого перегляду кількість комерційних операторів, що первинно досягла високого рівня після запровадження державних замовлень, реалізованих Центром гуманітарного розмінування на розмінування, буде зменшуватись – так само, як і активність операторів, які залишаться;

- **Стагнація розвитку інновацій:** За відсутності єдиного органу, відповідального за розвиток інновацій, створення нових технологій буде затратним і обмеженим за ефективністю. У поєднанні з імовірним зменшенням обсягів донорської підтримки це означатиме, що фінансування інновацій також ставатиме дедалі обмеженішим. За таких умов сфера розвитку технологій та інновацій буде стагнувати;
- **Недостатній рівень централізації між суб'єктами управління:** У разі відсутності чіткого розмежування повноважень і відповідальності між численними суб'єктами, залученими до протимінної діяльності, а також за наявності розбіжностей у їхніх підходах до розв'язання проблем розмінування та відмінностей в управлінських культурах, процес розробки й впровадження рішень лише посилюватиме неузгодженість між ними. Кожен суб'єкт сприйматиме дії інших як перешкоду для реалізації власного підходу, а необхідність колегіального обговорення та ухвалення рішень — як фактор, що спричиняє затримки та адміністративні ускладнення, які заважатимуть виконанню його безпосередніх завдань. Такий стан речей призводитиме до подальшого ускладнення, а не вирішення існуючих у протимінній діяльності проблем;
- **Уповільнення темпів повернення територій:** Внаслідок настання вищезазначених негативних наслідків, а саме – зменшення обсягу міжнародної підтримки, скорочення кількості міжнародних гуманітарних та комерційних операторів, стагнації інноваційних процесів та наростання неузгодженостей між суб'єктами управління – відбудеться уповільнення темпів повернення територій до продуктивного використання. Неповернення земель до продуктивного використання означатиме подальші матеріальні збитки через недоотримання доходів та негативно позначиться на соціально-економічному розвитку відповідних регіонів;
- **Збільшення кількості жертв та соціального навантаження:** Сповільнення темпів очищення земель від вибухонебезпечних предметів означатиме подальше зростання кількості постраждалих від них осіб. Це, у свою чергу,

призведе до збільшення державних видатків, спрямованих на соціальний захист та програми підтримки постраждалих та їх сімей.

- **Загрози міжнародній продовольчій безпеці:** Стагнація темпів розмінування земель продовжуватиме стримувати відновлення сільськогосподарського сектору України. Враховуючи ключове значення українських сільськогосподарських угідь для світових продовольчих ринків, тривале падіння рівнів виробництва, ймовірно, посилить зростання цін та загрожуватиме міжнародній продовольчій безпеці. Зокрема, враховуючи роль українського сільськогосподарського експорту як інструменту зовнішньої політики, український уряд буде позбавлений цінного джерела впливу на громадську та політичну думку в критично важливих країнах-партнерах на Глобальному Півдні та в усьому світі.
- **Збільшення навантаження на державні фінанси:** Без суттєвих змін уряд України зіткнеться зі зростаючим фіскальним тиском. По-перше, як згадувалося вище, якщо неефективність у протимінній діяльності збережеться, міжнародна підтримка сектору, ймовірно, зменшиться. Це вимагатиме від уряду покриття більшої частки витрат на розмінування з власного обмеженого бюджету. По-друге, затримки з вивільненням земель уповільнять відновлення економічної діяльності в районах, уражених мінами, що призведе до зменшення податкових надходжень до уряду. Дійсно, за нинішніх рівнів, наземні міни та вибухонебезпечні залишки війни негативно впливають на регіональні податкові надходження, оцінюючись у 1,1 мільярда доларів США щороку, що еквівалентно 9,2% загальних регіональних податкових надходжень України до повномасштабного вторгнення¹¹. Ці два фактори обмежуватимуть фіскальну спроможність України в той час, коли державні фінанси перебувають під більшим тиском, ніж будь-коли.

Висновки, викладені у розділі «Аналіз поточного стану системи протимінної діяльності», чітко ілюструють необхідність зміни поточної розпорошеної та дублюючої системи управління протимінною діяльністю. Викладені в цьому розділі положення ілюструють необхідність нагальної зміни цієї системи та критичні складності, що матимуть місце у разі відкладання відповідної реорганізації.

¹¹ Згідно зі звітом Інституту Тоні Блера «Від економічного відновлення до глобальної продовольчої безпеки: нагальна потреба розмінування України», 2024 рік



Бачення оновленої системи

З огляду на вищезазначене, подальша ефективна реалізація протимінної діяльності в Україні потребує особливої уваги, зокрема з боку політичного керівництва. Існує ризик, що наявні спроможності та потенціал залишаться без належного розвитку і підтримки міжнародних партнерів, що, у свою чергу, призведе до стагнації сфери протимінної діяльності. Відтак, зміни в системі протимінної діяльності доцільно впроваджувати еволюційним шляхом оновлення системи, зосередившись на збереженні наявних спроможностей і використанні чинних законодавчих інструментів відповідно до рекомендацій міжнародних стандартів.

4.1. Принципи

Як було встановлено у попередньому розділі, вирішення проблем ключових процесів протимінної діяльності — зокрема, з урахуванням вимог до ефективності у сфері часу, фінансів та управлінських підходів — є неможливим у межах чинної системи управління. У зв'язку з цим існуюча архітектура потребує реорганізації за такими ключовими принципами:

- **Єдиний орган з чіткою роллю та повноваженнями.** У центрі оновленої системи має бути єдиний орган, наділений повноваженнями для формування та реалізації державної політики у сфері протимінної діяльності. Такий орган повинен бути створений не шляхом ускладнення наявної фрагментованої структури, а через запровадження нового інституційного рішення — не колегіального, не допоміжного, а виконавчого за своїм мандатом, відповідального за прийняття рішень, з чіткими строками призначення керівництва та механізмами підзвітності. Нинішня система, що базується на колегіальних органах або підрозділах, підпорядкованих різним відомствам, не забезпечує єдиного технічного лідерства та, відповідно, не формує узгодженого стратегічного курсу. Повнота повноважень і відповідальності передбачає, що такий орган має бути єдиним відповідальним за всі аспекти управління протимінною діяльністю, виключаючи практику перенаправлення зацікавлених сторін до інших суб'єктів. Для повної реалізації цього підходу новий орган має отримати у своє відання відповідні матеріально-технічні ресурси, включно з цілісними майновими комплексами, залученими до управління протимінною діяльністю, такими як Центр гуманітарного

розмінування та Центр протимінної діяльності. Однією з ключових передумов ефективного функціонування такого органу є його підпорядкування безпосередньо Уряду або профільному віце-прем'єр-міністру, а не окремим міністерствам чи силовим структурам. Такий підхід гарантуватиме інституційну незалежність та забезпечить здатність нового органу до прямої координації з усіма ключовими суб'єктами сектору.

- **Технічна – а не політична – природа:** Визначальною рисою нової системи має стати саме технічний, а не політичний характер ухвалення рішень. Усі питання, що стосуються розвитку інституційної спроможності, підготовки кадрів, акредитації операторів, методик навчання щодо ризиків, пов'язаних із вибухонебезпечними предметами, сертифікації техніки, взаємодії з донорами та зовнішнього представництва, мають бути зосереджені в межах одного органу. Це дозволить сформувати єдину візію, незалежну від міжвідомчих погоджень та можливих конфліктів інтересів. Створення ефективної державної системи управління протимінною діяльністю вимагає переходу до моделі, яка базується на чітко визначеній відповідальності, професійності, інституційній сталості та здатності охоплювати всі ключові процеси протимінної діяльності комплексно й послідовно. Додатковою перевагою технічного характеру такого органу є підвищена кадрова стабільність — керівництво формуватиметься на визначений строк, що мінімізує вплив політичної кон'юнктури на його роботу. Крім того, надзвичайно важливо, щоб протимінна діяльність була не одним із багатьох напрямів роботи, а єдиним і виключним мандатом цього органу. Це гарантує повну концентрацію зусиль на реалізації завдань у сфері протимінної діяльності, пришвидшуючи прогрес та покращуючи координацію сфери.
- **Максимальне збереження наявної управлінської спроможності:** Під час формування нової системи управління на засадах повноти повноважень і відповідальності критично важливо забезпечити максимально можливе збереження існуючих спроможностей. Це необхідно як для мінімізації ризику втрати ефективності в перехідний період, так і для формування життєздатної єдиної системи управління. У практичному вимірі це означає інтеграцію до нового органу з питань протимінної діяльності ключових фахівців із поточної фрагментованої структури, а також передачу ресурсної бази й відповідних майнових комплексів. Проведений правовий та адміністративний аналіз засвідчує, що така передача є цілком здійсненою та не потребує суттєвих законодавчих змін. Збереження кадрового, технічного та матеріального

потенціалу є передумовою безперервності управлінських процесів і успішної реалізації оновлення системи.

- **Розподіл обов'язків із формування та реалізації державної політики:** Концепція повноти повноважень та відповідальності єдиного суб'єкта управління означає, що суб'єктом, який нестиме кінцеву відповідальність і за стан формування, і за реалізацію державної політики у сфері протимінної діяльності, буде виключно єдиний орган з питань протимінної діяльності. Водночас, як міжнародна практика організації протимінної діяльності, так і засади організації та реалізації державної політики в Україні вказують на необхідність розділення функцій із формування державної політики та її реалізації у рамках окремих структур. Таке розмежування сприяє мінімізації інституційних конфліктів інтересів і зниженню ризиків корупції, оскільки гарантує відсутність ситуацій, коли один і той самий орган встановлює правила і водночас є бенефіціаром їхнього застосування. Це також підвищує прозорість, підзвітність і загальну якість управління, особливо у сфері протимінної діяльності, яка передбачає значні обсяги зовнішнього фінансування та високу операційну складність. На практиці це означатиме існування єдиного органу з питань протимінної діяльності, відповідального за формування державної політики у цій сфері, та операційної структури (напр. ЦПМД), яка буде забезпечувати реалізацію державної політики у сфері протимінної діяльності та діятиме від імені такого єдиного суб'єкта управління;
- **Забезпечення сталості в керівництві.** Нинішня система управління є надто вразливою до політичних змін: зміна складу Уряду або керівництва окремих міністерств часто призводить до перегляду пріоритетів політики, що, у свою чергу, гальмує або навіть зупиняє вже розпочаті процеси. Щоб уникнути таких ризиків, нова структура має ґрунтуватися на принципі інституційної безперервності — незалежно від політичної динаміки, змін урядів чи виборчих циклів. Закріплення в законодавстві автономного, спеціалізованого органу з чітко визначеним позаполітичним статусом є критично важливою умовою забезпечення стабільності та можливості довгострокового планування в секторі. Центральну роль у такій моделі мають відігравати професійні державні службовці, а не політичні призначенці. Це дозволить зменшити вплив політичної кон'юнктури на управлінські процеси та забезпечити фокус на фаховому, результативному підході до реалізації державної політики у сфері протимінної діяльності.

- **Гнучкість спроможностей держави.** Масштаб виклику у сфері протимінної діяльності в Україні є безпрецедентним: понад 100 тисяч квадратних кілометрів потенційно забруднених територій, мільйони громадян, що перебувають під загрозою, та десятки мільярдів доларів прямих і непрямих економічних втрат. Для того щоб ефективно відповідати на цей виклик, майбутній орган має володіти належною інституційною спроможністю. Йдеться про повноцінну кадрову структуру, включаючи аналітичні, комунікаційні, юридичні та технічні підрозділи, а також гарантоване стабільне фінансування. Це дозволить мінімізувати критичну залежність від донорських проєктів і забезпечити сталість функціонування. Інституційний масштаб — тобто наявність відповідних ресурсів, мандата, експертизи та управлінської ваги — має відповідати реальному масштабу проблеми, що стоїть перед державою. Лише орган такого рівня зможе виконувати весь спектр завдань у сфері протимінної діяльності системно, фахово й у належному темпі.

“У протимінній діяльності в Україні задіяно надто багато різних державних органів. Було б краще, якби був лише один.”

Старший представник
УРЯД УКРАЇНИ

4.2. Пріоритети нової системи

4.2.1. Національне бачення розвитку та управління особовим складом та обладнанням

Для ефективного реагування на масштабне забруднення територій ВЗВ необхідно запровадити єдину стратегічну модель розвитку потенціалу всіх суб'єктів протимінної діяльності — як державних, так і недержавних. Така модель має передбачати чіткий розподіл ролей, зон відповідальності, кадрових і технічних спроможностей. Ця модель повинна охоплювати планування розвитку людських ресурсів і техніки, включати механізми компенсації витрат і ринкового залучення,

враховувати регіональну специфіку, а також забезпечувати інтеграцію всіх джерел ресурсів через єдиний координаційний механізм.

У технічному вимірі держава має ініціювати створення реалістичного плану розвитку парку техніки — як власного, так і операторського. Важливо, щоб цей план включав не лише закупівлю техніки, а й створення необхідної інфраструктури для її обслуговування: сервісних центрів, складів, навчальних полігонів, логістичних хабів тощо. Має бути сформоване єдине бачення розвитку системи протимінної діяльності в Україні, яке охоплює всі компоненти потенціалу: людський, технічний, матеріальний, логістичний та організаційний. Ролі різних типів операторів мають бути чітко визначені — зокрема їхні обов'язки, масштаб залучення, шляхи розвитку та довгострокова інтеграція в екосистему протимінної діяльності.

Питання державної програми компенсації витрат на розмінування слід розглядати в тісному зв'язку з комплексною стратегією залучення приватного сектору до реалізації заходів у сфері протимінної діяльності. Якщо така програма існує, вона має бути передбачуваною за обсягами фінансування та строками дії, щоб оператори могли планувати свою участь на умовах стабільного фінансування. Модель має бути інтегрована з іншими інструментами ринкового залучення — субвенціями, ваучерами, податковими пільгами — і водночас не суперечити планам з нарощення потенціалу державних структур. У межах цього підходу слід чітко визначити ролі кожного типу операторів, їхню зону відповідальності, обсяги залучення, потенціал розвитку та довгострокову модель функціонування системи.

Такий підхід дозволить уникнути дублювання функцій, неефективного використання ресурсів і суперечностей між суб'єктами, а також запобігти розривам у плануванні, конкуренції за кадри та дисбалансам у забезпеченні технікою. У результаті це забезпечить системне нарощення потужностей для повернення земель до безпечного використання.

4.2.2. Уніфікований процес підготовки особового складу та його навчання

Без формування єдиної системи навчання, узгодженої зі стандартами IMAS, створення сучасних сертифікованих навчальних центрів і вдосконалення матеріально-технічної бази Україна не зможе ефективно масштабувати зусилля з очищення територій. Навчальні центри мають розвиватися у єдиному напрямі, відповідно до цілісної системи планування, яка визначатиме та актуалізуватиме пріоритетні напрями підготовки. Необхідний чіткий і структурований підхід до розмежування типів підготовки залежно від функціональних завдань операторів протимінної діяльності — зокрема, слід розрізняти підготовку саперів, механізованих команд, аналітиків

даних, фахівців з навчання ризикам та персоналу з контролю якості. Крім того, підготовка фахівців має відповідати пріоритетам, визначеним у Національній стратегії з протимінної діяльності, зокрема — щодо залучення до протимінної діяльності представників соціальних груп, участь яких становить особливий державний інтерес: жінок, ветеранів та осіб з інвалідністю. Слід також визначити загальну потребу в підготовлених фахівцях для різних типів робіт (саперів, операторів техніки, аналітиків, інспекторів тощо), а також сформулювати плани набору, навчання та професійної підтримки персоналу. Єдина система має забезпечити ведення єдиного реєстру всіх фахівців, які пройшли підготовку в сфері протимінної діяльності, а також передбачити залучення навчальних центрів до розробки національних професійних і освітніх стандартів у цій сфері.

4.2.3. Безпечна та ефективна система управління якістю

Для забезпечення належного рівня безпеки, прозорості та відповідності міжнародним стандартам доцільно створити незалежну структуру з інспекції та управління якістю, що діятиме у непрямому підпорядкуванні єдиному органу з питань протимінної діяльності. Така структура має бути забезпечена достатніми кадровими та матеріальними ресурсами для здійснення системного нагляду.

Необхідно запровадити уніфіковану методику планування інспекцій, ефективні механізми планового та позапланового контролю, забезпечити публічну звітність за результатами перевірок, а також створити єдиний канал зворотного зв'язку з громадами для виявлення прихованих ризиків.

Окрему увагу слід приділити створенню системи оцінки якості роботи операторів у процесі виконання завдань, а не лише після їх завершення. Такий підхід, відповідно до принципів забезпечення якості (quality assurance), дозволяє своєчасно виявляти порушення процедур, недотримання стандартів або недоліки у дотриманні технічної безпеки, а також оперативно вносити корективи.

Усі ці елементи мають бути інтегровані в єдину систему управління якістю, що дозволить підвищити довіру громадян і міжнародних партнерів та забезпечить послідовне і сталий впровадження стандартів у сфері протимінної діяльності.

4.2.4. Сертифікація операторів та обладнання

Система сертифікації протимінної діяльності в Україні потребує кардинального перегляду і вдосконалення для забезпечення відповідності IMAS та підтримки широкомасштабних зусиль з розмінування. Першочерговими кроками є:

- **Сертифікація операторів:** Сертифікація має здійснюватися в межах єдиної, прозорої та підзвітної рамки, що забезпечує послідовність у процесі акредитації та нагляду за органами сертифікації. Держава повинна чітко визначити пріоритетний підхід до надання дозволів операторам (наприклад, ліцензування чи сертифікація) і послідовно дотримуватись цього підходу. Орган, відповідальний за формування політики, має отримати офіційний мандат на визначення правил, умов і стандартів акредитації органів сертифікації. Це дозволить застосовувати стандартизовані процедури, сприятиме інституційному розвитку та впровадженню надійних механізмів захисту від зловживань або довільних рішень. Це також підвищить передбачуваність і прозорість процесів сертифікації. Якщо буде обрано режим ліцензування, має бути визначено конкретний орган, відповідальний за видачу ліцензій та здійснення постійного нагляду. Цей орган повинен мати необхідні ресурси та юридичні повноваження для забезпечення належного дотримання вимог і контролю.
- **Сертифікація обладнання:** Насамперед необхідно розробити та затвердити комплексні технічні регламенти щодо сертифікації всіх відповідних категорій техніки та обладнання у сфері протимінної діяльності. Має бути чітко визначено підхід до управління процесом сертифікації технологій — незалежно від кількості органів з оцінки відповідності — який, з одного боку, зберігає наявну спроможність, а з іншого — формує достатні ресурси для ефективного та результативного задоволення зростаючого попиту на сертифікацію, з урахуванням уже наявних напрацювань, зокрема в межах діяльності ДНДІ. ЦОВВ, відповідальний за реалізацію державної політики у сфері протимінної діяльності, має бути наділений відповідними координаційними повноваженнями щодо діяльності органів з оцінки відповідності для забезпечення ефективного функціонування системи сертифікації технологій.

4.2.5 Процес координації на обласному рівні

Для ефективної координації протимінної діяльності на місцевому рівні необхідно чітко визначити та нормативно закріпити повноваження органів місцевого самоврядування та виконавчої влади, а також забезпечити їхню інтеграцію в процеси планування, реалізації та моніторингу протимінних заходів.

Так, в Україні вже є приклад успішної моделі інтеграції місцевих органів влади в систему протимінної діяльності: наприклад, Центр координації протимінної діяльності при Харківській обласній військовій адміністрації.

Центр це дорадчий орган, який координує діяльність з протимінної діяльності в Харківській області. Його основні завдання включають планування, координацію, нагляд та виконання заходів. Для досягнення максимальної ефективності Центр створив низку робочих груп, які займаються ключовими аспектами протимінної діяльності. Його завдання включають аналіз та збір даних, координацію діяльності операторів з розмінування, надання медичної допомоги постраждалим, розробку стратегічних планів та пілотування інноваційних технологій розмінування. Інтеграція обласних адміністрацій, як показано на прикладі Харківської області, дозволяє створити єдину координаційну структуру, яка забезпечує ефективний контроль, швидке реагування на мінні загрози та сприяє комунікації між різними державними та недержавними організаціями, що беруть участь у протимінній діяльності.

Таким чином, потрібно створити структуровану систему комунікації між єдиним органом з питань протимінної діяльності та місцевими органами влади з можливістю делегування повноважень регіональним представникам, централізованим погодженням завдань, формалізованими координаційними структурами в областях і гарантованим механізмом зворотного зв'язку.

Зокрема, органи місцевого самоврядування мають відігравати чітко визначену роль у наданні допомоги постраждалим та в навчанні ризикам, оскільки ці напрями потребують тісної взаємодії з постраждалим населенням і глибокого розуміння роботи місцевих соціальних служб, закладів освіти та охорони здоров'я. Визначення єдиного органу, відповідального за координацію допомоги постраждалим і навчання ризикам, є критично важливим для того, щоб підтримка надходила до тих, хто її потребує, у своєчасний та належний спосіб, а реалізовані програми не дублювалися чи не суперечили одна одній.

Також доцільно запровадити механізми залучення громад до процесів визначення пріоритетів, верифікації потреб та оцінки ефективності заходів з розмінування. Такий підхід дозволить уникнути дублювання рішень, конфліктів повноважень і браку поінформованості на місцях.

4.2.6. Єдине представництво на міжнародних платформах

Для ефективної комунікації з міжнародними партнерами критично важливо наділити єдиний уповноважений суб'єкт повноваженнями представляти результати та позицію України на міжнародному рівні у сфері протимінної діяльності. Цей суб'єкт має забезпечувати узгоджену та цілісну комунікацію щодо:

- Результатів діяльності з розмінування
- Підтримки, що надається постраждалим від вибухонебезпечних предметів

- Ініціатив з навчання ризикам
- Розподіл та залучення донорського фінансування
- Національних спроможностей та досягнення України у сфері протимінної діяльності
- Стратегічних планів розвитку сектора
- Існуючих викликів та запропонованих рішень
- Виконання Україною міжнародних зобов'язань

Комунікація має здійснюватися не від імені окремих інституцій, а від імені держави в цілому, із загальнонаціональних позицій.

При цьому важливо, щоб цей суб'єкт мав належні повноваження, кадрову спроможність, поєднання технічної експертизи у сфері протимінної діяльності із професійними навичками міжнародної комунікації, а також інституційну сталість, необхідну для збереження знань і довгострокової взаємодії з міжнародними партнерами.

4.2.7. Процес єдиного представництва для операторів, місцевої влади та інших суб'єктів

Враховуючи проблеми, викладені в розділі «Аналіз поточного стану системи протимінної діяльності», що зумовлені відсутністю єдиного представництва держави у комунікаціях з операторами, фермерами, постраждалими від вибухонебезпечних предметів, органами місцевої влади та іншими суб'єктами, необхідно визначити орган, відповідальний за здійснення такої комунікації.

Цей орган має забезпечувати ефективну взаємодію:

- з фермерами щодо шляхів вирішення проблеми забруднення їхніх земельних ділянок;
- з представниками громад — щодо реалізації державної політики на місцях;
- з національними та міжнародними експертами — для узгодження напрямів подальшого розвитку системи протимінної діяльності;
- з міжнародними партнерами — щодо використання наданої допомоги та планування перспективних проєктів.

На відміну від поточної ситуації, такий орган має бути компетентним і відповідальним за комунікацію та подальший супровід вирішення всіх питань, пов'язаних із протимінною діяльністю, без перенаправлення суб'єктів до інших органів державної влади. Запровадження такого рішення дозволить налагодити оперативну координацію між операторами, місцевими та центральними органами влади, зменшити бюрократичні бар'єри для нових учасників, оптимізувати використання

ресурсів, а також підвищити прозорість і рівень підзвітності у сфері протимінної діяльності.

4.2.8. Координація донорської підтримки

Успіх України в залученні донорських коштів для протимінної діяльності та ефективність їх використання безпосередньо залежать від здатності держави забезпечувати своєчасну, повну та якісну підзвітність щодо вже наданої підтримки. Така підзвітність має охоплювати всю допомогу, надану державним установам і урядовим операторам, незалежно від сфери їхньої діяльності.

Щоб забезпечити підтримку партнерів, інформація про використання донорських коштів повинна надаватися регулярно, з належним рівнем деталізації та у форматі, доступному для партнерів. Звітність має базуватися на аналітичному підході — зокрема, через прив'язку вжитих заходів до цілей Національної стратегії з протимінної діяльності та відповідного Операційного плану її реалізації. Для забезпечення такої комунікації необхідно наділити єдиний орган з питань протимінної діяльності відповідними повноваженнями та уникнути дублювання функцій між потенційними суб'єктами.

Цей орган також має бути відповідальним за визначення фінансових потреб України у сфері протимінної діяльності та розробку довгострокових рішень щодо сталого фінансування сектору, зокрема через застосування інноваційних фінансових механізмів.

Не менш важливим є створення надійної та прозорої системи оцінки потреб. Така система має передбачати не лише загальну оцінку обсягів необхідного фінансування, а й деталізацію потреб за регіонами, видами діяльності (наприклад, розмінування, навчання ризикам, допомога постраждалим) і часовими рамками. Комплексна оцінка потреб дозволить виявити фінансові прогалини, уникнути дублювання зусиль і допоможе уряду та міжнародним партнерам спрямовувати ресурси відповідно до реальних пріоритетів.

4.2.9. Імпорт обладнання

Підтримка сертифікованих операторів протимінної діяльності у ввезенні та використанні обладнання для розмінування в межах їхньої проєктної діяльності — включно з товарами подвійного призначення — має бути одним із завдань єдиного органу, відповідального за формування та реалізацію державної політики у сфері протимінної діяльності. Ця підтримка повинна охоплювати консультування з питань

ввезення, митного оформлення та переміщення відповідних товарів, а також комунікацію із залученими до цих процесів органами державної влади.

Крім того, зазначений орган має здійснювати збір та аналіз інформації про випадки та системні проблеми, що виникають під час ввезення та використання товарів для протимінної діяльності, з метою виявлення комплексних причин затримок і їхнього правового усунення. Ця аналітична робота повинна слугувати основою для проактивної комунікації з імпортерами, операторами протимінної діяльності та міжнародними донорами, сприяючи прогнозуванню та усуненню майбутніх перешкод та викликів. Завдяки цьому Україна зможе продемонструвати свою відданість відповідальному та ефективному управлінню технічною допомогою і позиціонувати себе як надійного партнера у глобальних зусиллях з протимінної діяльності.

4.2.10. Управління інформацією

Враховуючи визначальне значення ефективного управління інформацією для системи протимінної діяльності, доцільним є включення всіх пов'язаних з цим питань до сфери компетенції єдиного органу з питань протимінної діяльності, а також забезпечення цього органу належною інституційною спроможністю. Передусім, радикального підсилення потребує поточна спроможність керівних державних органів у сфері управління інформацією, яка має забезпечувати оперативне, поінформоване та обґрунтоване ухвалення рішень щодо управління процесами протимінної діяльності. З огляду на масштаби та складність забруднення, його географічне поширення, а також велику кількість залучених операторів, і з урахуванням міжнародного досвіду, абсолютно необхідним є суттєве збільшення людських ресурсів, залучених до процесу управління інформацією.

Єдиний орган має також встановити вимоги до функціонування системи управління інформацією та правила її використання, включно з формами подання інформації, обов'язковістю її надання та необхідною періодичністю. Відповідні дані мають вноситись до реєстру ідентифікованих та забруднених територій (ІЗТ/ЗТ), що надасть їм офіційного правового статусу. Такий реєстр має слугувати інструментом як для збирання, так і для надання інформації всім зацікавленим суб'єктам.

При цьому єдиний орган може також використовувати інші інструменти управління інформацією, які відповідатимуть встановленим вимогам. Цей орган має виступати єдиним і повноцінним джерелом офіційної інформації щодо прогресу у сфері протимінної діяльності — зокрема щодо обсягів очищених територій (у межах як планового гуманітарного розмінування, так і оперативного реагування), кількості ідентифікованих ІЗТ/ЗТ, ходу проведення НТО, наявних спроможностей державних та

недержавних операторів, ефективності використання технічних і матеріальних ресурсів. Це забезпечить прозору комунікацію як із міжнародними партнерами, так і з громадськістю з урахуванням безпекових обмежень.

Централізація цієї функції дозволить усунути потребу для операторів звітувати перед кількома державними органами, зокрема центральними органами влади та місцевими адміністраціями. Такий підхід спростить систему звітності, зменшить адміністративне дублювання та підвищить узгодженість даних. Для запобігання поширенню суперечливої інформації інші форми офіційної державної комунікації з питань протимінної діяльності мають бути припинені.

4.2.11. Навчання ризикам, пов'язаним із вибухонебезпечними предметами

Для забезпечення ефективного навчання ризикам, пов'язаним із вибухонебезпечними предметами, необхідно надати майбутньому органу з питань протимінної діяльності мандат на централізовану координацію цього напрямку. Це включає планування заходів за територіальним принципом, розподіл завдань між операторами, оновлення вимог до проведення занять, верифікацію навчальних матеріалів і моніторинг охоплення громад. Потрібно створити єдину систему обміну інформацією та запровадити механізми контролю якості навчання, зокрема перевірку компетентності виконавців та дотримання ними встановлених стандартів. Для випадків, коли навчання проводять несертифіковані виконавці, має бути передбачено окремий порядок контролю і реагування. Такий підхід дозволить інтегрувати навчання ризикам у національну політику як керовану, скоординовану та якісну функцію із захисту населення. Крім того, єдиний орган має забезпечити розробку та ухвалення єдиного національного стандарту щодо навчання мінній безпеці.

4.2.12. Планування та управління завданнями

Для якісного посилення процесів планування та управління завданнями у сфері протимінної діяльності необхідно реалізувати низку кроків, які стануть можливими завдяки реорганізації системи формування та реалізації державної політики у цій сфері в межах єдиної інституційної структури.

Перша за все, якісне покращення процесу визначення ділянок для проведення робіт стане можливим після впровадження цифрової системи визначення пріоритетів. Водночас необхідно нормативно закріпити принципи пріоритезації. Крім того, слід узгодити між собою планування оперативного реагування, діяльність гуманітарних і комерційних операторів. Суб'єкти розмінування не повинні перешкоджати роботі один одного; необхідно усунути дублювання управлінських процедур та надмірний бюрократичний обмін між двома центрами розмінування (ЦГР та ЦПМД) під час

визначення завдань. Організація планування та управління завданнями в межах єдиного органу з питань протимінної діяльності та інтегрованої інституційної структури дозволить усунути зазначені недоліки, а також ліквідувати проблему невідповідності поточного статусу Центру протимінної діяльності його функції координувати всіх суб'єктів реалізації заходів протимінної діяльності (включно з ДССТ, до складу якої ЦПМД входить як одна з військових частин). Ця діяльність має передбачати залучення до процесу координації та управління завданнями координаційних органів з питань протимінної діяльності при місцевих органах влади, які визначатимуть локальні пріоритети та функціонуватимуть за єдиною організаційною моделлю (див. пункт 5.2.5 щодо координації на місцевому рівні).

По друге, єдина структура з планування та управління завданнями, що функціонуватиме в межах зони відповідальності єдиного органу з питань протимінної діяльності, має бути забезпечена належною кадровою та технічною спроможністю, яка дозволить виконувати ці функції на якісно новому рівні. Зокрема, спроможності відділу управління завданнями та відділу управління інформацією мають бути розвинені до рівня, що відповідатиме масштабам, складності та географії забруднення, а також кількості залучених суб'єктів протимінної діяльності. На практиці це означає необхідність кратного збільшення зазначених спроможностей. Крім того, така реорганізація має передбачати розширення присутності та функціональних можливостей відповідного органу в найбільш постраждалих від вибухонебезпечних предметів регіонах.

4.2.13. Вивільнення територій (ленд-реліз)

Ключовим викликом для покращення операційного прийняття рішень операторами протимінної діяльності щодо зменшення або вивільнення територій, є посилення спроможності органу, відповідального за планування та управління завданнями операторів. Після створення єдиної системи формування та реалізації державної політики у сфері протимінної діяльності, уповноважений орган має бути забезпечений компетентним підрозділом управління завданнями, спроможним здійснювати моніторинг виконання доручень на кожному конкретному об'єкті. Цей орган також повинен забезпечити належну спроможність підрозділів, відповідальних за контроль якості та офіційне приймання виконаних робіт від операторів. Це включає створення дієвої обласної присутності, особливо в найбільш постраждалих від вибухонебезпечних предметів областях.

На рівні управління також необхідно припинити нинішню практику, за якої після проведення операційних робіт Державною службою з надзвичайних ситуацій або

Державною спеціальною службою транспорту території передаються до використання передчасно. Натомість ділянки, на яких було проведено операційне розмінування, мають бути зафіксовані уповноваженим органом і, за наявності ресурсів, розглядатися для подальших втручань — наприклад, нетехнічного обстеження (НТО), — яке дозволить підтвердити усунення всіх загроз і офіційно оголосити територію безпечною для використання. Крім того, централізація координації всіх суб'єктів, залучених до практичної протимінної діяльності, під керівництвом єдиного органу сприятиме розв'язанню таких хронічних проблем, як виключення прилеглих лісосмуг, під'їзних доріг та сусідніх ділянок із планів розмінування — прогалин, що часто виникають через фрагментоване або неузгоджене планування.

4.2.14. Допомога постраждалим

Ефективне надання допомоги особам, які постраждали від вибухонебезпечних предметів, вимагає інституційного перезавантаження підходів та визначення органу, уповноваженого на формування й реалізацію державної політики у цій сфері. До його повноважень має входити ведення офіційного реєстру постраждалих, нормативне закріплення їхнього статусу, координація міжвідомчої та міжсекторної взаємодії, а також встановлення співпраці з міжнародними партнерами.

Тісна координація та спрямування діяльності профільних міністерств — зокрема Міністерства соціальної політики та Міністерства охорони здоров'я — є критично важливими для інтеграції допомоги постраждалим у національні системи соціального захисту та охорони здоров'я. Доцільно запровадити механізм перенаправлення між різними програмами підтримки, регулярну оцінку ефективності заходів за чіткими індикаторами, а також системне оновлення програм відповідно до змін потреб постраждалих. Особливу увагу слід приділити посиленню ролі органів місцевого самоврядування — через інституційну підтримку, розвиток партнерств із державними структурами, медичними закладами та громадськими організаціями.

4.2.15. Відповідальності за інциденти

Ситуація, у якій відповідальність за інциденти з вибухонебезпечними предметами є невизначеною, небезпечна з ряду причин, зокрема, брак визначеної відповідальності підштовхує контролюючі органи діяти у найбільш консервативний спосіб. Невизначеність відповідальності держави за інциденти означає утруднення доступу до механізмів захисту для постраждалих осіб. Невизначеність порядку притягнення до відповідальності та пов'язаних санкцій становить як ризик для оператора, так і можливість зловживань зі сторони контролюючих органів.

Відповідно, єдиний орган з питань протимінної діяльності має забезпечити проведення аналізу питання визначення випадків настання відповідальності у разі інцидентів з вибухонебезпечними предметами та її обсягу. Зокрема, мають бути визначені:

- відповідальність операторів у випадку інциденту на території проведення ними робіт до процедури хенд-оверу;
- питання відповідальності контролюючих органів у випадку встановлення порушень на контрольованих ділянках;
- питання відповідальності держави за інцидент після процедури хенд-оверу;
- відповідальність т.зв. “чорних саперів” за здійснення робіт з протимінної діяльності без проходження сертифікації;
- відповідальність землевласників за залучення третіх осіб до роботи на забруднених ділянках.

4.2.16. Процес стандартизації у сфері протимінної діяльності

Цілком логічно та необхідно, щоб врегулювання процесів у сфері протимінної діяльності здійснював орган, відповідальний за формування та реалізацію державної політики у цій сфері. Такий орган має бути наділений відповідними повноваженнями та спроможністю регулювати процеси протимінної діяльності шляхом прийняття підзаконних нормативно-правових актів. Такий формат не лише забезпечить можливість ефективного регулювання всієї сфери протимінної діяльності без залучення Кабінету Міністрів — процедура у якого є адміністративно складною та тривалою, — але й дозволить покласти чітку відповідальність за відповідні рішення на уповноважений орган. Прийняті цим органом правові акти будуть загальнодоступними, що дозволить усунути нинішні проблеми із безоплатним доступом до стандартів. Крім того, має бути запроваджений щорічний процес перегляду стандартів, який відповідатиме IMAS, щоб гарантувати, що Національні стандарти й надалі враховують міжнародні найкращі практики.

З огляду на технічний характер протимінної діяльності, її спеціалізованість, широку сферу застосування стандартів та обов’язковість їх дотримання, доцільно виокремити стандарти протимінної діяльності з-поміж загального порядку регулювання стандартів — аналогічно до практики в галузях освіти та охорони здоров’я, де відповідні документи затверджуються профільними регуляторними органами, а не загальними технічними комітетами.

У сфері протимінної діяльності це означає, що процес розробки, перегляду та затвердження стандартів має здійснюватися фахівцями, які володіють профільними знаннями, практичним досвідом та розумінням операційних процесів у цій сфері.

4.2.17. Інноваційні технології у сфері протимінної діяльності

У рамках визначення єдиної відповідальності за формування державної політики у сфері протимінної діяльності має бути також вирішене питання системного розвитку інновацій у секторі через забезпечення єдиної і послідовної лінії їх розробки та впровадження:

Важливо забезпечити, щоб під час відповідних розробок відповідні рішення будувались на підставі практичних запитів операторів протимінної діяльності. Іншим важливим аспектом такої координації є врахування існуючого досвіду у цій сфері – як іноземного, так і національного – для попередження використання обмежених ресурсів на роботи, потреба в яких відсутня або які не можуть бути застосовані в Україні. Така координаційна робота має забезпечити двосторонню взаємодію з питань протимінної діяльності з іноземними суб'єктами розвитку інновацій. Досягнення цих задач має бути забезпечено через роботу платформи-акселератора, робота якої була би направлена на визначення найбільш перспективних розробок, їх організаційну, фінансову та технічну підтримку на етапах розробки, тестування та впровадження.



Мета оновлення системи та пошук оптимального рішення

Україна стикається з одним із наймасштабніших у світі викликів, пов'язаних із забрудненням територій вибухонебезпечними предметами. Динамічна безпекова ситуація, обмежені ресурси та критично стислий час для повернення земель до безпечного використання потребують рішучих і системних змін в управлінських підходах у цій сфері. У такому контексті оновлення системи протимінної діяльності є стратегічно необхідним кроком.

Головна мета оновлення системи — створення цілісної, сталої та підзвітної моделі управління, що забезпечуватиме ефективне формування та реалізацію державної політики у сфері протимінної діяльності. Йдеться не лише про технічну координацію процесів очищення, а й про планування, управління інформацією, комунікацію з донорами, підтримку постраждалих, навчання та інформування населення про ризики, контроль якості, а також про інтеграцію всіх цих компонентів у єдину державну політику. Така система має базуватися на принципах професійності, прозорості, оперативності та інституційної сталості.

Чинне законодавство України покладає на Кабінет Міністрів відповідальність за проведення державної політики у сфері протимінної діяльності та здійснення державного регулювання в цій сфері. Водночас уряд наразі не має повноцінного інструменту для реалізації цієї функції. Існуючі механізми — Національний орган з питань протимінної діяльності та Міжвідомча робоча група — мають виключно консультативний статус і неспроможні здійснювати управлінські функції в повному обсязі. А розподіл функцій між кількома центральними органами виконавчої влади лише фрагментує політику, що призводить до дублювання повноважень, відсутності єдиного центру відповідальності, обмеженої координаційної спроможності та неузгодженості стратегічних рішень.

Для досягнення цілей покращення системи необхідно перейти до централізованої моделі управління шляхом створення спеціалізованого органу виконавчої влади, наділеного повним мандатом на формування та реалізацію державної політики у сфері ПМД. Такий орган повинен мати виключну компетенцію у питаннях планування, координації, реалізації та контролю всіх напрямів протимінної діяльності — від розробки та впровадження єдиних національних стандартів до управління інформаційними системами й взаємодії з міжнародними партнерами.

“Найважливіше питання, яке потрібно вирішити, — це те, що за протимінну діяльність в Україні відповідають усі, а отже — ніхто.”

Старший представник
МІЖНАРОДНА ОРГАНІЗАЦІЯ

Важливою передумовою має стати забезпечення технічного, а не політичного характеру діяльності нового органу. Його структура, кадровий склад і процеси ухвалення рішень мають базуватися на експертному досвіді, професійних компетенціях і прозорості. Крім того, орган має бути наділений повноваженнями для ефективної взаємодії з усіма ключовими акторами: центральними органами виконавчої влади, обласними адміністраціями, органами місцевого самоврядування, операторами, неурядовими організаціями та міжнародними партнерами.

Одним із ключових елементів оновлення системи має стати інтеграція наявного кадрового й технічного потенціалу в нову систему без його втрати. Це передбачає адаптацію функцій Центру протимінної діяльності та Центру гуманітарного розмінування з урахуванням їх включення до єдиної структури задля збереження набутих спроможностей.

У процесі розробки оптимальної моделі важливо враховувати найкращі міжнародні практики — зокрема досвід створення незалежних або спеціалізованих координаційних структур у Хорватії, Афганістані, Камбоджі, Колумбії — із обов’язковою адаптацією до українських реалій, правової системи та інституційного середовища.

Насамкінець, важливо врахувати уроки, винесені з попередніх спроб удосконалити систему протимінної діяльності в Україні. Зокрема, йдеться про створення Центру гуманітарного розмінування (ЦГР) у 2023 році, який був представлений як спроба подолати брак узгодженості в існуючій інституційній архітектурі. Однак це рішення виявилось недостатнім для досягнення цієї мети з низки причин — насамперед через те, що ЦГР не був наділений мандатом або повноваженнями для формування стратегії чи політики у сфері протимінної діяльності. Його функції

були зосереджені переважно на реалізації проєктів з розмінування, профінансованих державою.

Цей досвід підкреслює: успіх будь-якої реформи залежить від надання провідному органу чітко визначеного правового мандата та достатніх ресурсів для розробки, впровадження та контролю політики у сфері протимінної діяльності. Також критично важливо усунути дублювання повноважень у сфері управління та політики, замість створення чергової структури у вже перевантаженому інституційному середовищі.

У підсумку, головна мета реформи полягає у створенні ефективної, результативної та прозорої архітектури протимінної діяльності, заснованої на чітко визначених повноваженнях і повній підзвітності. Така система дозволить прискорити розмінування територій, оптимізувати використання державних і донорських ресурсів, а також сприятиме відновленню України та зміцненню міжнародного партнерства.



06 Варіанти оновлення системи

У процесі визначення оптимального формату управління сферою протимінної діяльності в Україні було проаналізовано кілька альтернативних сценаріїв, що базуються на положеннях чинного законодавства та практичних потребах

системи. При цьому враховувалися масштаби викликів, динаміка зростання потреб у розмінуванні, інституційна спроможність держави, очікування міжнародних партнерів, а також досвід інших країн.

Основна мета цього аналізу — визначити найбільш збалансовану модель, яка забезпечуватиме ефективне управління, прозорість, підзвітність і сталість у сфері протимінної діяльності. Розглянуті сценарії відображають ключові концептуальні варіанти оновлення системи, кожен з яких має власні переваги, обмеження, рівень політичної здійсненності та потенційний вплив на інституційну архітектуру. У цьому розділі представлено три основні сценарії, які оцінюються за такими критеріями: відповідність стратегічним цілям, управлінська ефективність, складність впровадження та здатність усунути наявні системні проблеми. Кожен із них супроводжується стислим аналізом переваг і недоліків.

6.1 Можливі сценарії оновлення системи

Сценарій 1. Посилення НОПМД

Цей сценарій передбачає збереження чинної інституційної моделі управління протимінною діяльністю із зосередженням зусиль на вдосконаленні роботи НОПМД. Ідеться про внесення точкових змін до законодавства з метою уточнення повноважень цього органу, підвищення його спроможності до стратегічного планування, моніторингу та координації, а також стабілізації кадрового складу. У межах цього підходу можливе розширення аналітичної, інформаційної та організаційної функцій НОПМД без зміни його правового статусу.

Переваги	Недоліки
- Швидше впровадження порівняно з альтернативними сценаріями з огляду на існуючу адміністративну структуру; - Менш затратний у реалізації, оскільки потребує мінімальних інституційних або законодавчих змін; - Мінімальний опір з боку наявних суб'єктів протимінної діяльності;	- Низький рівень представленості питань протимінної діяльності на політичному рівні; - Обмежені повноваження НОПМД, навіть у його посиленому форматі; - Зберігається проблема тривалості адміністративних процесів і пов'язаних із цим часових втрат; - Не усунута проблема стратегічних розбіжностей у підходах через

• Низькі ризики, пов'язані з потенційною нестабільністю у перехідний період; • Забезпечує участь усіх релевантних міністерств у процесі ухвалення рішень, зберігаючи міжвідомче представництво та підтримку; • Організаційно, найлегший для впровадження сценарій.	колегіальний принцип ухвалення рішень; • Зберігається політичний характер призначень більшості членів НОПМД, що зумовлює високу ротацію ключових учасників; • Питання протимінної діяльності залишаються непрофільними для більшості залучених до НОПМД інституцій; • Непостійний, сесійний характер діяльності органу; • Висока плинність ключового персоналу, ймовірно, зберігатиметься і надалі; • Значне збереження дублювання адміністративних та управлінських функцій серед учасників системи; • Відсутність централізованості та системності у формуванні й реалізації державної політики у сфері протимінної діяльності.
--	---

Переваги цього підходу полягають у простоті його реалізації та мінімальних ризиках, пов'язаних із порушенням поточних операційних процесів. Сценарій не потребує глибокого переформатування системи і, відповідно, не викликає спротиву з боку наявних інституцій. Він дозволяє зберегти безперервність роботи ключових функцій і забезпечує короткострокову стабільність у взаємодії між суб'єктами протимінної діяльності, однак призводить до загальної стагнації.

Разом з тим, цей сценарій не усуває низку фундаментальних проблем. Консультативна природа НОПМД залишиться без змін, що обмежує його реальну здатність до ухвалення управлінських рішень. Питання протимінної діяльності не матиме належного рівня політичного представництва, а сама система управління

залишитися залежною від колегіального принципу, що ускладнює вироблення єдиної стратегічної лінії. Крім того, зберігається фрагментація відповідальності між учасниками процесу, відсутність постійної інституційної структури та передбачуваності політики.

Сценарій 2. Створення центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом

Цей сценарій передбачає створення окремого ЦОВВ зі спеціальним статусом, відповідального виключно за формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері протимінної діяльності. Такий підхід дозволяє забезпечити високий рівень представництва, інституційну сталість та повноту повноважень, необхідних для комплексного управління всіма напрямками протимінної діяльності – від стратегічного планування до технічної реалізації, контролю якості та комунікації з донорами.

Переваги	Недоліки
- Високий рівень політичного представництва питань протимінної діяльності, що забезпечить ефективний політичний нагляд за сектором; - Наявність повного спектра повноважень, необхідних для формування та реалізації державної політики; - Статус ЦОВВ зі спеціальним статусом визначається окремим законом, що дозволяє чітко окреслити його завдання відповідно до цілей оновлення системи; - Усунення надмірних адміністративних і бюрократичних бар'єрів у процесах ухвалення рішень та їх реалізації;	- Організаційно важкий сценарій впровадження змін, що вимагає прийняття окремого законодавства, створення нового ЦОВВ та впровадження відповідних бюджетних, управлінських та бюрократичних процедур; - Необхідність значних змін до наявного Закону про протимінну діяльність, що, можливо, вимагатиме затяжного юридичного процесу - Необхідність визначення перехідного періоду для підтримки рівня управління процесами протимінної діяльності до повноцінного набуття спроможностей ЦОВВ; - Вищий рівень спротиву до змін з боку головних акторів існуючої системи управління протимінною діяльністю.

• Подолання стратегічних розбіжностей завдяки запровадженню єдиного (не колегіального) принципу управління; • Перехід до технократичного характеру кадрових призначень у ЦОВВ замість політичних; • Фокусування виключно на питаннях протимінної діяльності як основній сфері відповідальності ЦОВВ; • Стабільність керівництва завдяки сталому механізму його призначення; • Безперервний (не сесійний) характер діяльності органу; • Скорочення дублювання управлінських і адміністративних функцій у межах нинішньої фрагментованої системи; • Повна реалізація мети оновлення системи щодо централізації та системності формування й впровадження державної політики у сфері протимінної діяльності.	
--	--

Основна перевага цього сценарію полягає в можливості створення єдиного органу, наділеного повноваженнями щодо управління державною політикою та координації ключових стейкхолдерів у сфері протимінної діяльності на основі спеціального законодавства. Це дозволяє чітко визначити його мандат, повноваження, механізми підзвітності та внутрішню структуру. Така юридична визначеність створює підґрунтя для усунення дублювання функцій, зменшення

бюрократичної неефективності та переходу до технократичної моделі призначень і ухвалення рішень.

Зосередженість виключно на протимінній діяльності дозволяє уникнути розпорошення уваги та ресурсів на суміжні напрями, що є характерним для колегіальних структур. Стратегічне бачення й системний підхід до планування забезпечуватимуться завдяки централізованому управлінню та єдиному центру ухвалення рішень. Така модель дозволяє вибудувати ефективну вертикаль координації між національним і місцевими рівнями, покращити інтеграцію з донорами та активізувати залучення міжнародної технічної допомоги.

Водночас створення нового органу вимагатиме значних організаційних зусиль. Це включає розробку спеціального законодавства, визначення джерел фінансування, формування кадрового складу, створення відповідної інфраструктури, інтеграцію функцій наявних структур та передачу наявних спроможностей у вигляді цілісних майнових комплексів до сфери управління нового органу. Важливою передумовою успіху є ретельне планування та належна реалізація перехідного періоду, що дасть змогу уникнути тимчасових перебоїв у роботі всієї системи.

Окрім того, оновлення системи у такому форматі може стикнутися з опором з боку окремих інституцій, зацікавлених у збереженні статус-кво або тих, хто вбачає у оновленні системи загрозу власному впливу. Проте, з огляду на системні вади чинної архітектури управління у сфері протимінної діяльності, створення спеціалізованого ЦОВВ є найбільш збалансованим рішенням, яке поєднує інституційну сталість, технічну компетентність, стратегічну узгодженість і політичну легітимність.

Сценарій 3. Створення окремого міністерства

Цей сценарій передбачає внесення суттєвих змін до чинного законодавства з метою створення окремого міністерства, відповідального за формування державної політики у сфері протимінної діяльності. Такий підхід дозволяє досягти максимальної централізації політичного представництва, зосередити координаційні та управлінські функції, а також сконцентрувати всі ключові повноваження в межах одного органу виконавчої влади. Він також забезпечує постійний політичний мандат для протимінної діяльності, що дозволяє досягти чіткої підзвітності, стабільної видимості на національному рівні та узгодженого ухвалення рішень у всіх аспектах функціонування сектора.

Переваги	Недоліки
• Має найвищий рівень політичного представництва сектору протимінної діяльності з усіх варіантів; • Забезпечення повноти повноважень, необхідної для формування державної політики; • Мінімізація адміністративних та бюрократичних бар'єрів у процесі формування та впровадження управлінських рішень; • Усунення проблеми стратегічних відмінностей у визначенні ключових підходів через єдиний (не колегіальний) принцип; • Забезпечення визначення питань протимінної діяльності як єдиного фокусу роботи; • Постійний (не сесійний) характер роботи; • Скорочення дублюючих управлінських та адміністративних структур у межах існуючої сьогодні широкої системи суб'єктів управління протимінною діяльністю; • Досягнення повноти реалізації мети оновлення системи централізації та забезпечення системності формування державної політики.	• Організаційно, найбільш важкий сценарій впровадження оновлення системи, що вимагає створення нового міністерства та відповідних політичних, бюджетних, управлінських процедур; • Вкрай малоймовірно, що вдасться заручитися необхідною політичною підтримкою, з огляду на небажання політичного керівництва створювати нові міністерства. • Необхідність додаткового створення ЦОВВ для реалізації відповідних повноважень, або визначення додаткових повноважень вже існуючим ЦОВВ, на додачу до створення самого міністерства; • Політичний характер призначення керівництва міністерства, що може спричиняти нестабільність та непослідовність політики міністерства; • Менша інституційна стабільність міністерства як суб'єкта формування державної політики через ціну такого організаційного рішення в умовах загального державного курсу на скорочення управлінської системи.

Перевагами цього сценарію є високий рівень представництва питань протимінної діяльності на державному рівні, усунення адміністративних бар'єрів для ухвалення рішень, а також забезпечення цільової та прозорої інституційної рамки. Міністерство може функціонувати як повноцінний політико-адміністративний центр, відповідальний за планування, координацію, аналітику, контроль та стратегічну взаємодію з донорами. Його створення дозволяє закріпити довгострокову інституційну сталість у правовій системі України та чітко відокремити повноваження у сфері протимінної діяльності від інших органів, що опосередковано залучені до реалізації протимінних заходів.

Разом з тим, сценарій створення міністерства передбачає низку викликів. З організаційної точки зору, це — найскладніший із розглянутих варіантів, адже вимагає створення нової структури, розробки нормативної бази, визначення бюджету, погодження урядових рішень і вирішення кадрових питань. Відповідно, повноцінний запуск міністерства потребуватиме значного часу, а також ретельно спланованого перехідного періоду для збереження безперервності операційних процесів.

Особливо важливо зазначити, що створення нового міністерства є малоімовірним з політичної точки зору через наявне стійке несприйняття — як у суспільстві, так і в урядових колах — ідеї утворення нових міністерств без надзвичайно вагомого обґрунтування. Це було продемонстровано, зокрема, у випадку створення Міністерства з питань національної єдності, яке піддалося критиці через нечіткий мандат і відсутність переконливої аргументації для його існування як окремого органу. У випадку з протимінною діяльністю ситуацію ускладнює також те, що більшість відповідних заходів мають регіональний характер, що суперечить загальноприйнятому принципу, за яким міністерства мають фокусуватися на питаннях загальнонаціонального масштабу.

Таким чином, буде складно переконати ключових політичних стейкхолдерів у досягненні необхідного порогу обґрунтованості для створення міністерства, відповідального виключно за сферу протимінної діяльності.

У підсумку, попри високий рівень політичного представництва та концентрацію повноважень, створення міністерства як окремої інституції є менш стабільним і організаційно затратним варіантом, що може ускладнити досягнення сталих результатів у короткостроковій перспективі.

Висновок

Порівняльний аналіз трьох сценаріїв оновлення системи протимінної діяльності свідчить про безальтернативність потреби у створенні єдиного органу, спроможного повноцінно формувати та реалізовувати державну політику в цій сфері.

Перший сценарій — посилення Національного органу з питань протимінної діяльності — є найменш трудомістким з організаційної точки зору, проте не здатен забезпечити системні зміни через обмеженість повноважень, відсутність інституційної стійкості та збереження фрагментованої моделі управління.

Третій сценарій — створення окремого міністерства — забезпечує найвищий рівень політичного представництва, однак супроводжується значними ризиками: недостатньою інституційною стабільністю, високою залежністю від політичного циклу, складністю реалізації та невідповідністю масштабу проблеми під мандат міністерства.

Натомість другий сценарій — створення окремого центрального органу виконавчої влади (ЦОВВ) зі спеціальним статусом — є найбільш збалансованим та оптимальним для України. Він поєднує необхідну гнучкість, легітимність, інституційну сталість і професійну компетентність. Такий орган буде достатньо незалежним від політичних змін, орієнтованим на результат, із виключним мандатом та чітким функціональним фокусом. Це дозволить не лише формувати, а й ефективно реалізовувати державну політику в умовах багаторівневої взаємодії з міжнародними партнерами, місцевою владою, операторами та громадянським суспільством.

Попри відносну складність створення, формування такого органу відкриває стратегічні можливості для побудови сталої, технічно компетентної та підзвітної інституції, здатної не лише координувати всі елементи системи протимінної діяльності, а й забезпечувати її довгостроковий розвиток.

За умови належного лідерства, професійного кадрового складу та підтримки з боку міжнародних партнерів, створення ЦОВВ може стати ключовим кроком до вирішення однієї з найгостріших безпекових і гуманітарних проблем сучасної України.

Цей варіант найкраще відповідає актуальним викликам, дозволяє інтегрувати всі інструменти управління в єдину логіку, усунути дублювання та неефективність, забезпечити прозору підзвітність і стратегічне планування.

Крім того, він найбільше узгоджується з міжнародними найкращими практиками — зокрема досвідом таких країн, як Азербайджан, Боснія і Герцеговина, Камбоджа та Хорватія.

У підсумку, лише другий сценарій дає змогу повною мірою реалізувати цілі оновлення системи: створити технічно компетентну, сталу й ефективну систему протимінної діяльності.

6.2. Що не входить до сфери охоплення запропонованих змін

Хоча метою є створення цілісної системи управління, очолюваної ЦОВВ, здатним координувати всі елементи протимінної діяльності, існують важливі винятки, які слід окремо зазначити.

Перш за все, запропоновані зміни не стосуються військової протимінної діяльності в Україні — її структури, управління чи механізмів реалізації. Військова протимінна діяльність залишається виключною компетенцією Збройних Сил України і не буде змінена внаслідок створення Агентства. Крім того, реформа не впливатиме на структуру, управління чи виконання операційного реагування, яке й надалі залишатиметься виключною компетенцією наявних органів цивільного захисту, зокрема ДСНС, Держспецтрансслужби та Національної поліції.

Також оновлення системи не передбачає втручання у внутрішню організаційну структуру державних органів, які здійснюють розмінування, зокрема ДСНС та ДССТ. Ці підрозділи продовжать працювати в межах власних мандатів і вертикалей підпорядкування.

Водночас діяльність урядових підрозділів з розмінування — як у сфері оперативного реагування, так і в межах гуманітарного розмінування — залишається критично важливою для загальної ефективності системи протимінної діяльності.

У цьому контексті нове Агентство нестиме відповідальність за інтеграцію операційних даних та результатів роботи ДСНС і ДССТ в єдину систему управління інформацією, а також за визначення національних пріоритетів і завдань. Такий підхід дозволить забезпечити узгодженість дій, мінімізувати дублювання зусиль і сприятиме більш ефективному плануванню, моніторингу та розподілу ресурсів у секторі.

Механізми координації між Агентством і оперативними підрозділами будуть інституціоналізовані — це посилить зв'язок між стратегічним плануванням і реалізацією заходів на місцях.

6.3. Ризики процесу оновлення системи

Процес оновлення системи протимінної діяльності супроводжується низкою потенційних ризиків, які необхідно заздалегідь усвідомити, проаналізувати та врахувати під час розробки, ухвалення та впровадження відповідного законодавства і підзаконних актів. Саме своєчасна та фахова ідентифікація цих ризиків дозволить мінімізувати негативні наслідки та забезпечити сталість реалізації оновлення системи.

Тривалість та складність політичного процесу

Одним із ключових викликів є складність і тривалість політичного процесу, необхідного для запуску оновлення системи. Законопроект, який має стати основою нової архітектури управління у сфері протимінної діяльності, повинен пройти реєстрацію, розгляд у профільному комітеті Верховної Ради України, оцінку бюджетного впливу, голосування в кількох читаннях. Існує ризик подання альтернативних законопроектів, як це вже спостерігалось під час розгляду першого закону про протимінну діяльність. Прийняття компромісного або слабко опрацьованого законопроекту може нівелювати зміст оновлення системи або навіть її загальмувати. Додаткову загрозу становить затягування парламентських процедур, особливо в умовах високого навантаження порядку денного в період воєнного стану та паралельного просування інших ініціатив у сфері відновлення.

Ризик проведення виборів

Проведення виборів під час розгляду законопроекту у Верховній Раді є окремим ризиком, що може призвести до пауз у роботі парламенту, зміни політичних пріоритетів або зміни складу уряду. Це підкреслює необхідність забезпечення оперативного просування законопроекту до моменту потенційного оголошення виборів. Одним із можливих інструментів є стратегічна комунікація з народними депутатами для чіткого донесення змісту та мети оновлення системи.

Ризики перехідного періоду

Серед важливих викликів — забезпечення контрольованого й послідовного перехідного періоду. Оновлення системи не повинна призводити до порушення чинних оперативних процесів. Необхідно завчасно спланувати інтеграцію функцій, зберегти інституційну пам'ять і поступово перевести повноваження до нової структури. Законодавство має містити перехідні положення, які забезпечать юридичну і адміністративну безперервність та регламентують механізми передачі повноважень і відповідальності.

Ризики зовнішнього сприйняття

Існує ризик недостатнього розуміння змісту та мети оновлення системи з боку ключових акторів — донорів, міжнародних організацій, операторів, громадськості. За відсутності чіткої та регулярної комунікації можуть виникати непорозуміння, зменшення рівня залученості, недовіра, або навіть критика й деструктивні наративи. Важливо вибудувати стратегічну систему зовнішньої комунікації, яка включає презентацію оновлення системи міжнародним партнерам, консультації з громадянським суспільством, а також інформаційно-роз'яснювальну роботу для органів влади й бізнесу.

Ризик регіонального впровадження

Окремий виклик становить нерівномірність реалізації оновлення системи на регіональному рівні. Значна частина завдань з розмінування реалізується саме обласними та військовими адміністраціями, органами місцевого самоврядування. У разі відсутності ефективної комунікації, належної координації та посилення їхньої спроможності існує ризик збереження застарілих підходів або паралельного функціонування старої та нової моделей управління.

Кадрові ризики

Оновлення системи вимагатиме не лише інституційних, але й кадрових змін. Критично важливо зберегти залученість ключових фахівців, які володіють досвідом і знаннями в управлінні протимінною діяльністю. Їхній вихід із процесу або недовіра до нового формату можуть уповільнити адаптацію системи та ускладнити передачу функцій.

Ефективне управління ризиками оновлення забезпечить комплексний підхід — правове забезпечення, організаційний супровід, стратегічні комунікації, кадрове планування, а також постійний моніторинг прогресу й адаптацію дій до реальних викликів на всіх етапах впровадження.



Пропозиції до покрокового плану оновлення системи

У процесі визначення оптимального формату управління сферою протимінної діяльності в Україні було проаналізовано кілька альтернативних сценаріїв, заснованих на чинному законодавстві та практичних потребах системи. Оновлення системи у сфері протимінної діяльності вимагає чіткої, поетапної реалізації з урахуванням правових, інституційних, організаційних, кадрових та ресурсних чинників. З урахуванням досвіду впровадження змін у суміжних секторах, пропонується деталізований покроковий план дій, який охоплює як стратегічний, так і практичний рівні реалізації.

7.1. Підготовка нового законодавства

Першочерговим завданням є підготовка проєкту змін до Закону України «Про протимінну діяльність» шляхом викладення його в новій редакції. Закон має враховувати виклики, що виникли після повномасштабного вторгнення, гармонізувати вимоги міжнародних стандартів IMAS щодо побудови та функціонування системи протимінної діяльності із чинним законодавством України, а також чітко визначити повноваження, функції та механізми взаємодії всіх суб'єктів протимінної діяльності, включаючи новий ЦОВВ.

7.2. Консультації з експертним середовищем

Після розробки першої редакції законопроєкту необхідно ініціювати широкі консультації, щоб у максимальному ступені врахувати потреби та очікування всього сектору. До консультацій слід залучити представників державних органів, гуманітарних і комерційних операторів, міжнародних організацій, донорської спільноти, а також громадянського суспільства.

7.3. Адвокація та реєстрація у Верховній Раді

Після погодження остаточного тексту законопроєкту необхідно розпочати парламентську адвокаційну кампанію — взаємодію з профільними комітетами, депутатськими фракціями та міжфракційними об'єднаннями. Важливо забезпечити реєстрацію законопроєкту у Верховній Раді з пріоритетним статусом, щоб зменшити ризик надто тривалого та складного законодавчого процесу.

7.4. Ухвалення змін до Державного бюджету

Передумовою успішної роботи нового центрального органу виконавчої влади стане забезпечення належних ресурсів — як кадрових, так і фінансових — для ефективного виконання його функцій. У межах оновлення системи необхідно підготувати зміни до бюджетного законодавства для передбачення фінансування нового ЦОВВ, його центрального офісу та регіональних філій, а також коштів на реалізацію ключових рішень — зокрема розробку, запуск та обслуговування національної системи управління інформацією у сфері ПМД.

7.5. Урядовий план імплементації

Після ухвалення закону Кабінет Міністрів має затвердити урядовий план імплементації, який визначить терміни виконання, відповідальні органи, фінансові джерела та ключові індикатори результативності. План має бути обов'язковим до виконання всіма ЦОВВ та обласними військовими адміністраціями.

7.6. Створення ЦОВВ зі спеціальним статусом

На основі ухваленого закону має бути створено центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом, який матиме виключну компетенцію в питаннях формування та реалізації державної політики у сфері протимінної діяльності.

Окремим законом мають бути визначені повноваження, функції, структура та підзвітність ЦОВВ, а також:

- порядок призначення та повноваження керівництва;
- правила фінансового й матеріально-технічного забезпечення;
- засади міжнародного співробітництва;
- механізми контролю за діяльністю органу;
- прикінцеві та перехідні положення для забезпечення юридичної безперервності та поступового переходу до нової моделі управління.

7.7. Повноваження ЦОВВ та єдиного виконавчого органу

Як зазначено в розділі про потребу в ефективній системі управління, повноваження нового ЦОВВ мають бути достатніми для забезпечення повної відповідальності за формування, координацію, реалізацію та моніторинг державної політики у сфері протимінної діяльності.

Обсяг повноважень ЦОВВ має включати:

- прийняття нормативно-правових актів та нормативних документів (національних стандартів) у сфері протимінної діяльності з метою визначення основних засад реалізації ключових процесів в сфері протимінної діяльності;

- визначення засад вивільнення територій та забезпечення необхідної для цього адміністративної спроможності;
- планування розгортання потенціалу урядових структур та недержавних операторів;
- представництво у сфері протимінної діяльності з питань формування державної політики за принципом єдиного вікна для операторів, місцевих органів влади, донорів, міжнародних технічних організацій та інших суб'єктів протимінної діяльності;
- представництво на міжнародних платформах з питань протимінної діяльності;
- забезпечення загального огляду наданої міжнародної допомоги, а також невикритих потреб з метою сприяння ухваленню рішень щодо донорського фінансування; визначення потреби та вимог до підготовки фахівців у сфері гуманітарного розмінування;
- забезпечення регулювання у сфері навчання та інформування про ризики, пов'язані з вибухонебезпечними предметами;
- визначення єдиної моделі координації завдань протимінної діяльності на місцевому рівні;
- встановлення вимог до акредитації органів з оцінки відповідності, які здійснюють сертифікацію операторів, процесів та обладнання.
- встановлення вимог та правил для сертифікації операторів, процесів та техніки;
- визначення засад планування та управління завданнями;
- формування системи управління якістю;
- координація політики у сфері допомоги постраждалим від вибухонебезпечних предметів та пов'язаних рішень;
- формування системи управління інформацією;
- встановлення вимог щодо ввезення обладнання для протимінної діяльності та його застосування.
- визначення основних напрямків розвитку інновацій у сфері протимінної діяльності та забезпечення їх координації;
- участь у формуванні державної політики щодо визначення відповідальності за інциденти з вибухонебезпечними предметами;

Як зазначено у розділі «Дієздатна система», саме ЦОВВ має нести всю повноту відповідальності і за формування, і за реалізацію державної політики. У той же час, і найкращі міжнародні практики, і національна адміністративна та управлінська система функціонують на основі принципу розподілу функцій щодо формування та щодо реалізації державної політики. Міжнародні стандарти з протимінної діяльності, зокрема, також вказують на те, що функції планування, технічної координації, нагляду, а в деяких випадках і здійснення заходів протимінної діяльності, реалізує орган, який діє від імені формувача державної політики в якості його операційного органу (англ. Mine Action Centre).

До сфери компетенцій такого операційного органу мають бути віднесені такі повноваження:

- контроль за дотриманням засад реалізації процесів протимінної діяльності, визначених ЦОВВ;
- реалізація (координація) сформованого ЦОВВ бачення щодо потенціалу урядових структур та недержавних операторів;
- забезпечення ефективного та своєчасного вивільнення територій;
- здійснення планування та управління завданнями, зокрема серед органів державної влади та недержавних операторів.
- реалізація заходів управління якістю для підтримки високих стандартів для операторів;
- реалізація системи управління інформацією для збору даних, їх аналізу та звітування;
- реалізація координації планування та виконання завдань на місцевому рівні;
- представництво у сфері протимінної діяльності для операторів та інших національних суб'єктів з питань реалізації державної політики у сфері протимінної діяльності;
- забезпечення координації завдань протимінної діяльності із місцевими органами влади;
- координація заходів з навчання, інформуванням про ризики, пов'язані із вибухонебезпечними предметами;
- участь у реалізації рішень у сфері допомоги постраждалим від вибухонебезпечних предметів;

- адміністративне розслідування інцидентів з вибухонебезпечних предметів;
- сертифікація операторів протимінної діяльності та процесів;
- тестування та сертифікація обладнання для гуманітарного розмінування;
- сприяння та підтримка імпорту обладнання для протимінної діяльності та супутніх товарів;
- участь у координації, розробці та впровадженні інновацій у секторі протимінної діяльності.

Важливо розуміти, що забезпечення реалізації описаних вище повноважень покладатиметься на ЦОВВ. Водночас, з огляду на вимоги українського законодавства та особливості чинної управлінської системи, реалізація цих повноважень може здійснюватися не обов'язково через одну, а через кілька юридичних осіб у складі системи ЦОВВ. Така практика може бути доцільною, наприклад, для створення окремих підпорядкованих установ, відповідальних за підготовку персоналу, передачу техніки в оренду чи лізинг, сертифікацію операторів тощо.

Водночас принциповим є функціонування єдиного Центру протимінної діяльності як ключової інституції в структурі ЦОВВ. Саме цей центр має бути відповідальним за реалізацію всіх польових технічних функцій, включно з плануванням, управлінням завданнями, збором і обробкою інформації, координацією заходів на місцях, реалізацією бюджетних програм тощо — незалежно від форми власності операторів (державні, гуманітарні чи комерційні). Єдине технічне ядро в системі ЦОВВ є критично важливим для уникнення дублювання адміністративних процесів, надмірної бюрократії та фрагментації управлінських рішень, які виникають при паралельному функціонуванні декількох центрів. Забезпечення єдиної вертикалі реалізації польових функцій дозволить досягти більшої ефективності, прозорості й оперативності в управлінні протимінною діяльністю в Україні.

7.8. Визначення структури Агентства

На початковому етапі необхідно затвердити внутрішню структуру Агентства, включно з основними департаментами: операційного планування, координації операторів, роботи з регіонами, міжнародної співпраці, інформаційного забезпечення, юридичного супроводу тощо. Ця структура має відображати повний цикл управління протимінною діяльністю.

7.9. Проведення конкурсного відбору керівництва та ключового персоналу

Кабінет Міністрів має оголосити відкритий конкурс на посаду керівника Агентства. До кандидатів висуватимуться вимоги щодо професійної підготовки, досвіду у сфері державного управління або гуманітарної діяльності, а також знання міжнародних стандартів. Кандидати повинні мати підтверджений досвід представництва установи на міжнародному рівні, зокрема у взаємодії з міжнародними партнерами та донорами. Конкурс має бути публічним, із включенням до конкурсної комісії представників технічної спільноти з протимінної діяльності та міжнародних організацій.

7.10. Передача підпорядкованих установ

Усі спеціалізовані установи, зокрема цілісні майнові комплекси бюджетних закладів Центру протимінної діяльності та Центру гуманітарного розмінування, мають бути передані до сфери управління новоствореного Агентства. Це дозволить сформувати єдину інституційну структуру для реалізації державної політики у сфері протимінної діяльності в межах цілісної системи управління.

7.11. Формування кадрового резерву та збереження наявного потенціалу

Паралельно з конкурсним відбором необхідно створити кадровий резерв на технічні та регіональні посади.

Фахівці, які наразі працюють у різних органах влади та організаціях у сфері протимінної діяльності, мають бути залучені до нової системи. Законодавство передбачає можливість направлення у відрядження військовослужбовців, поліцейських та працівників системи цивільного захисту на посади в органи виконавчої влади, що дозволяє ефективно зміцнити кадрову спроможність Агентства та зберегти цінний досвід. Наприклад, працівники Секретаріату НОПМД та Департаменту з питань протимінної діяльності Міністерства економіки можуть бути переведені до нового органу після ліквідації зазначених структур, що дозволить зберегти їхній досвід і експертизу в межах нової архітектури.

7.12. Організація адміністративного забезпечення

Агентство має бути забезпечене необхідною інфраструктурою та ресурсами, щоб забезпечити ефективне виконання завдань.

Це включає негайне забезпечення офісного приміщення, захищених каналів зв'язку, IT-інфраструктури, систем управління інформацією та транспорту. Крім того, має бути передбачено окремий бюджетний рядок для закупівлі необхідного обладнання, включно з ресурсами для підтримки роботи обласних координаторів та оперативних команд.

7.13. Побудова внутрішньої операційної системи

Необхідно розробити регламент роботи Агентства, включно зі стандартизованими процедурами ухвалення рішень, погодження проєктів, звітування, внутрішнього контролю, управління ризиками та діловодства. Також мають бути створені підрозділи внутрішнього аудиту та моніторингу ефективності.

7.14. Запуск національної інформаційної системи

Важливо впровадити єдину цифрову платформу для збору, збереження та аналізу даних про протимінну діяльність. Вона має бути інтегрована з IMSMA, Держгеокадастром та іншими ГІС-системами. Така система стане основою для прозорого планування, візуалізації прогресу та звітування донорам. Створення цієї платформи передбачатиме передачу реєстру потенційно забруднених територій від ДСНС до новоствореного центрального органу виконавчої влади.

7.15. Забезпечення взаємодії з областями

Центральний орган виконавчої влади повинен створити повноцінну мережу регіональних координаторів — по одному в кожному регіоні — для забезпечення ефективної реалізації заходів з протимінної діяльності на місцях. Для цього потрібно:

- розробити обласні плани розмінування, що відображали би місцеві пріоритети, рівні ризику та доступні ресурси;
- встановити порядок взаємодії з обласними військовими адміністраціями через підписання меморандумів, що визначали би ролі, сфери повноважень та координаційні механізми;
- інституціалізувати регулярні координаційні механізми, включаючи спільні сесії з планування, міжвідомчі наради та стандартизовані процеси звітування до ЦОВВ.

7.16. Впровадження системи моніторингу та оцінки

Слід розробити чітку рамку для моніторингу реалізації політики, виконання завдань і ефективності витрат. Система сприятиме підзвітності, координації та прозорій передачі відповідальності за очищені території в режимі реального часу.

7.17. Комунікаційна кампанія та забезпечення прозорості

Оновлення повинне супроводжуватись активною інформаційною кампанією: пояснення змін громадськості, публікація ключових документів на порталі

Агентства, проведення регулярних брифінгів і звітів. Прозорість є ключовою умовою для збереження довіри суспільства та донорів.

Практичний етап створення Агентства вимагає комплексних і водночас реалістичних дій. Усі вищезазначені кроки відповідають чинному законодавству та є реалізовуваними на практиці. Їх належне впровадження забезпечить створення інституції, що відповідатиме критеріям дієздатної системи — з високим рівнем ефективності, підзвітності та спроможності координувати всі компоненти протимінної діяльності в Україні.



Висновок

Прискорення розмінування є критично важливим для збереження життя і здоров'я громадян, відновлення засобів до існування постраждалих громад і забезпечення економічного відновлення країни. Водночас, як детально проаналізовано в цьому документі, існуюча інституційна архітектура протимінної діяльності в Україні має серйозні недоліки, які уповільнюють прогрес. Йдеться про фрагментацію повноважень, дублювання функцій між органами влади, відсутність координації та міжвідомчого стратегічного бачення. Корінь цих проблем – відсутність єдиного органу, уповноваженого на формування та впровадження державної політики у сфері ПМД.

Запропоновані зміни мають на меті усунути ці системні бар'єри через створення нового центрального органу виконавчої влади – Агентства з протимінної діяльності. Агентство буде наділене повним мандатом і виключною компетенцією щодо розробки, реалізації, моніторингу та координації політики у сфері протимінної діяльності. Це включатиме повноваження у таких напрямках, як сертифікація операторів, управління інформаційною системою, координація з міжнародними партнерами, визначення національних пріоритетів і планування ресурсів.

Ключовим елементом оновлення системи стане інтеграція існуючого потенціалу – як кадрового, так і інституційного – у нову архітектуру. Йдеться, зокрема, про включення функцій Центру протимінної діяльності та Центру гуманітарного розмінування до структури майбутнього Агентства з одночасним забезпеченням безперервності їхньої роботи та збереженням експертного потенціалу.

Реалізація змін дозволить створити ефективну, прозору й підзвітну модель управління у сфері протимінної діяльності. Агентство стане ключовим координатором, спроможним впроваджувати стратегічні рішення, пришвидшити темпи очищення територій та забезпечити більш ефективне використання державних і міжнародних ресурсів. Окрім того, інституційне оновлення сприятиме відновленню довіри донорів до української системи протимінної діяльності, що є визначальним для збереження і розширення міжнародної підтримки в середньо- та довгостроковій перспективі.

Слідкуйте за нами

facebook.com/instituteglobal

x.com/instituteGC

instagram.com/institutegc

Для загальних запитів

info@institute.global

Copyright © Інститут глобальних змін Тоні Блера, червень 2025 р

Всі права захищені. Цитування, відтворення та/або переклад цієї публікації, повністю або частково, для освітніх чи інших некомерційних цілей дозволяється за умови повного зазначення джерела. Інститут Тоні Блера, що веде діяльність як Інститут глобальних змін Тоні Блера, є компанією з обмеженою відповідальністю, зареєстрованою в Англії та Уельсі (номер реєстрації компанії: 10505963), юридична адреса: One Bartholomew Close, Лондон, EC1A 7BL.