

**Центр безпекових досліджень**  
*Center for Security Studies*

**ОРГАНІЗАЦІЯ СИСТЕМИ  
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ СТІЙКОСТІ  
НА РЕГІОНАЛЬНОМУ І МІСЦЕВОМУ РІВНЯХ**

*Аналітична доповідь*

Електронну версію видання розміщено на: <http://www.niss.gov.ua>

*За повного або часткового відтворення матеріалів цієї публікації  
посилання на видання є обов'язковим*

Автори:

О. О. Резнікова, завідувач відділу проблем стратегічного планування центру безпекових досліджень, кандидат економічних наук, старший науковий співробітник (ідея дослідження, вступ, розділи 1–2, висновки, рекомендації, додатки 1–5);  
К. Є. Войтовський, головний консультант відділу проблем стратегічного планування центру безпекових досліджень (підрозділи 1.1, 1.4);  
А. В. Лепіхов, головний консультант відділу проблем стратегічного планування центру безпекових досліджень (підрозділи 1.2, 1.3, 2.1, 2.3).

За загальною редакцією О. О. Резнікової

**О-64** **Організація** системи забезпечення національної стійкості на регіональному і місцевому рівнях : аналіт. доп. / [Резнікова О. О., Войтовський К. Є. Лепіхов А. В.] ; за заг. ред. О. О. Резнікової. – Київ : НІСД, 2021. – 140 с.

ISBN 978-966-554-338-1

Досліджено методологічні, організаційні, правові, політичні та інші аспекти забезпечення стійкості регіонів і територіальних громад. Проаналізовано кращі світові практики в цій сфері на прикладах формування та функціонування округів безпеки Нідерландів і місцевих форумів стійкості Великої Британії. Визначено проблеми та перспективи забезпечення стійкості регіонів і територіальних громад в Україні. Запропоновано рекомендації щодо формування комплексної моделі міжвідомчої взаємодії та координації діяльності у сферах національної безпеки та стійкості на регіональному і місцевому рівнях в Україні.

Розраховано на експертів, науковців, фахівців у сфері національної безпеки, суб'єктів владних повноважень, представників громадських організацій та окремих громадян, усіх, хто цікавиться проблемами розбудови національної стійкості. Видання також може стати в пригоді під час розроблення та ухвалення нормативно-правових актів, що регулюватимуть правовідносини в цій сфері.

УДК 351/354+328.131+323.21

# Зміст

Вступ .....	5
1. Іноземний досвід організації постійно діючих форматів міжвідомчої взаємодії у сфері забезпечення стійкості на регіональному та місцевому рівнях .....	8
1.1. Забезпечення регіональної стійкості в країнах ЄС .....	8
1.2. Округи безпеки Королівства Нідерландів як механізм забезпечення стійкості місцевих громад .....	11
1.3. Місцеві форуми стійкості Великої Британії .....	23
1.4. Огляд систем кризового реагування та цивільного захисту в країнах ЄС у контексті забезпечення регіональної стійкості .....	47
2. Проблеми та перспективи забезпечення стійкості регіонів і територіальних громад в Україні .....	69
2.1. Аналіз існуючої практики міжвідомчої взаємодії у безпековій сфері на регіональному і місцевому рівнях .....	69
2.2. Основні проблеми у сфері забезпечення безпеки та стійкості регіонів і територіальних громад .....	96
2.3. Формування комплексної моделі міжвідомчої взаємодії й координації діяльності у сферах національної безпеки та стійкості на регіональному і місцевому рівнях .....	108
2.4. Критерії та інструменти формування стійкості територіальних громад .....	115

---

Висновки .....	119
Рекомендації .....	126
Додатки .....	129
<i>Додаток 1</i> Засновані на міжвідомчій співпраці загальнодержавні системи України у сфері реагування на загрози та надзвичайні ситуації .....	130
<i>Додаток 2</i> Схема координації і міжвідомчої взаємодії (на рівні існуючих організаційних форматів міжвідомчої взаємодії) у сфері реагування на загрози і надзвичайні ситуації на регіональному і місцевому рівнях .....	133
<i>Додаток 3</i> Схема взаємозв'язків між загальнодержавними системами у сфері реагування на загрози і надзвичайні ситуації .....	135
<i>Додаток 4</i> Схема організаційних зв'язків між основними форматами міжвідомчої взаємодії у сфері реагування на загрози та надзвичайні ситуації України .....	136
<i>Додаток 5</i> Перспективна схема координації і міжвідомчої взаємодії у сфері забезпечення безпеки та стійкості регіонів і територіальних громад (на рівні постійно діючих організаційних форматів міжвідомчої взаємодії) .....	137

## Вступ

Держава загалом та її окремі регіони зокрема постійно стикаються з різного роду ризиками, надзвичайними ситуаціями, кризами, які можуть дестабілізувати або навіть змінити напрями їх розвитку. При цьому в регіонах через особливості їх географічного розташування, історичного, культурного, економічного, політичного розвитку тощо вразливості можуть різнитися. Формування регіональної стійкості має важливе значення не лише в контексті мінімізації таких вразливостей, а й для вирішення місцевих проблем, які заважають довгостроковому сталому розвитку регіонів у складі єдиної держави.

Одними з ключових щодо забезпечення національної стійкості є принципи широкої взаємодії та субсидіарності. Останній передбачає, що реагування на надзвичайні ситуації та кризи має відбуватися на найнижчому серед можливих рівнів за умови належної координації на найвищому доцільному рівні.

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

Реалізація цього завдання передбачає налагодження такої співпраці і створення необхідних організаційних механізмів не лише на загальнодержавному рівні, а передусім на регіональному й місцевому рівнях, адже саме там має забезпечуватися ефективно первинне реагування на загрози широкого спектру. Створення постійно діючих форматів взаємодії органів державної і місцевої влади, підприємств і організацій, населення і засобів масової інформації на регіональному і місцевому рівнях є необхідною умовою ефективності реалізації державної політики у сфері забезпечення національної безпеки та стійкості.

В аналітичній доповіді проаналізовано досвід Нідерландів і Великої Британії, де функціонують комплексні багаторівневі системи забезпечення національної стійкості. У цих державах сформовано ефективні формати міжвідомчої взаємодії і забезпечення регіональної стійкості та стійкості територіальних громад – відповідно округи безпеки і місцеві форуми стійкості. Організація таких комплексних постійно діючих механізмів міжвідомчої співпраці потребує чіткого визначення їх місії, основних цілей і завдань, особливостей нормативно-правового, організаційного й науково-методичного забезпечення їх діяльності, вирішення питання розподілу повноважень між державою, регіонами й територіальними громадами тощо.

Під час дослідження досвіду Нідерландів і Великої Британії окрема увага приділялася механізмам координації та взаємодії, які застосовуються між урядами Великої Британії та її автономій при ліквідації масштабних надзвичайних ситуацій. Це має особливе значення з огляду на відмінності у функціонуванні систем забезпечення стійкості місцевих громад у межах адміністративно-політичних територій Англії, Уельсу, Шотландії, Північної Ірландії та м. Лондона. Цікавим для України може бути й досвід структурної і територіальної розбудови округів безпеки в Нідерландах, а також специфіка їх координації на окружному й національному рівнях та науково-методичного забезпечення їх функціонування.

У контексті розбудови національної стійкості країни ЄС та провідні міжнародні організації значну увагу приділяють забезпеченню готовності та управлінню ризиками надзвичайних ситуацій у сфері цивільного захисту. Це зумовлено тим, що повністю уникнути більшості з надзвичайних ситуацій неможливо (особливо тих, які мають природне походження), але можна зменшити їх негативні наслідки для суспільства і держави. З огляду на зростання турбулентності та невизначеності у глобальному безпековому середовищі, а також зважаючи на поширення загроз гібридного типу, в країнах ЄС дедалі активніше порушується питання щодо розширення напрямів розбудови національної і регіональної стійкості.

Слід зауважити, що наразі не існує єдиної загальновизнаної методики розбудови регіональної стійкості та стійкості громад, зокрема й стосовно того, за рахунок чого вони мають формуватися і як оцінюватися. Основні цілі та завдання у цій сфері мають визначатися на осно-

ві концептуальних засад розбудови національної стійкості та відповідної організаційної моделі її забезпечення у державі. Важливо також брати до уваги критерії стійкості територіальних громад, орієнтовані на які можна буде оцінити прогрес у досягненні визначених завдань.

Заходи із забезпечення стійкості регіонів і територіальних громад в Україні наразі мають фрагментарний і невпорядкований характер. Недосконалим є законодавче та організаційне забезпечення відповідних процесів, зокрема щодо взаємодії розрізаних загальнодержавних систем, які покликані протидіяти певним загрозам, у т. ч. на територіальному рівні, механізмів міжвідомчої співпраці і координації такої діяльності на різних рівнях, налагодження державно-приватного партнерства та стійких комунікацій з населенням тощо. Відсутність в Україні єдиного розуміння механізму забезпечення національної стійкості, процесів, які він охоплює, а також організації національної системи стійкості суттєво ускладнює запровадження відповідних процесів на рівні регіонів і територіальних громад.

З урахуванням кращих світових практик, рекомендацій ОЕСР і НАТО, а також особливостей організації та функціонування загальнодержавних систем і механізмів забезпечення безпеки на регіональному та місцевому рівнях, автори пропонованого видання розробили рекомендації щодо формування в Україні комплексної організаційної моделі забезпечення безпеки та стійкості регіонів і територіальних громад, а також створення постійно діючих форматів взаємодії органів державної і місцевої влади, підприємств і організацій, громадянського суспільства відповідно до положень Стратегії національної безпеки України, затвердженої Указом Президента України від 14.09.2020 р. № 392, та цілей і завдань Річної національної програми Україна – НАТО, затвердженої Указом Президента України від 26.05.2020 р. № 203.

# 1. Іноземний досвід організації постійно діючих форматів міжвідомчої взаємодії у сфері забезпечення стійкості на регіональному та місцевому рівнях

## 1.1. Забезпечення регіональної стійкості в країнах ЄС

Місцеві та регіональні органи влади в країнах ЄС відіграють важливу роль у системах захисту населення від надзвичайних ситуацій. Порядок їх взаємодії та вжиття заходів щодо реагування на загрози регулюється не лише національним законодавством, а й законодавством ЄС та міжнародними угодами.

Зокрема, на Всесвітній конференції зі зменшення небезпеки надзвичайних ситуацій, що відбулася 14–18 березня 2015 р. у Сендаї (Японія), держави – члени ООН прийняли *Сендайську рамкову програму дій зі зменшення небезпеки надзвичайних ситуацій на 2015–2030 роки*. Ця глобальна угода спрямована на зміцнення соціальної та економічної стійкості з метою пом'якшення негативних наслідків зміни клімату, антропогенних катастроф і стихійних лих. Євросоюз узяв на себе провідну роль у переговорах щодо укладання угоди та підтримує всі держави (й ті, що є членами ЄС, й ті, що до нього не входять) у їхньому прагненні досягнути семи встановлених цільових показників. У червні 2016 р. Європейська Комісія (ЄК) прийняла План дій із втілення Сендайських пріоритетів у політику ЄС і визначила відповідні фінансові інструменти. Сендайська рамкова програма була доповнена такими міжнародними домовленостями як Цілі сталого розвитку, Паризька кліматична угода, зобов'язання щодо дій, взяті на Всесвітньому гуманітарному саміті ООН у травні 2016 р. у Стамбулі (Туреччина), Нова програма розвитку міст – підсумковий документ Конференції ООН із житла і сталого міського розвитку, що відбулась у грудні 2016 р. в Кіто (Еквадор) та ін.

Заходи, визначені зазначеним Планом дій Європейської Комісії (2016), вживаються в державах ЄС на всіх рівнях урядування. Це, зо-



крема: збирання та обмін даними про втрати і збитки, обмін досвідом, сприяння налагодженню партнерських відносин між державним і приватним секторами з питань управління ризиками, розуміння процесу розвитку інфраструктури в містах, реалізації державних програм з управління ризиками та створення необхідних спроможностей.

У низці країн ЄС місцеві та регіональні органи влади несуть правову й політичну відповідальність за захист населення, зазвичай вони є першим рівнем державного управління у сфері реагування й ліквідації наслідків стихійних лих. Імплементация Сендайської рамкової програми на рівні ЄС сприяє успішному досягненню місцевими та регіональними органами влади цілей зі зменшення ризиків і розбудови спроможностей для подолання наслідків надзвичайних ситуацій.

Також у ЄС діє **Механізм цивільного захисту** (англ. EU Civil Protection Mechanism). Згідно зі статтею 214 Лісабонського договору ЄС має низку зобов'язань щодо захисту та надання допомоги жертвам стихійних або техногенних катастроф у всьому світі. Договір передбачає підтримку та координацію систем цивільного захисту держав-членів (стаття 196), а також надає повноваження інституціям ЄС визначати необхідні для цього заходи. Окремі питання функціонування зазначеного механізму визначені Рішенням Європейського Парламенту та Ради № 1313/2013/ЄС від 17 грудня 2013 р. про Механізм цивільного захисту ЄС.

Серед інших документів, якими врегульовані аспекти взаємодії країн ЄС у сфері цивільного захисту та надання відповідної допомоги, слід зазначити Регламент Ради (ЄС) 2016/369 від 15 березня 2016 р. щодо надання екстреної допомоги в рамках Союзу, Регламент Європейського Парламенту та Ради № 375/2014 від 04 березня 2014 р. про створення Європейського добровільного корпусу гуманітарної допомоги («Ініціатива волонтерів ЄС з допомоги»), Регламент (ЄК) № 1257/96 від 20 червня 1996 р. щодо гуманітарної допомоги та ін.

Основою Механізму цивільного захисту ЄС є Координаційний центр реагування на надзвичайні ситуації (англ. Emergency Response Coordination Centre, ERCC). Він узгоджує питання надання допомоги країнам, що постраждали від надзвичайних ситуацій, зокрема щодо виділення матеріальних ресурсів та спеціалізованого обладнання, проведення експертизи, формування й відрядження груп цивільного захисту. Центр координує взаємодію між усіма країнами – члена-

ми ЄС, шістьма додатковими державами – учасницями Механізму, Великою Британією, країною, що постраждала, та експертами з питань цивільного захисту й гуманітарних питань. Центр працює цілодобово і може надати допомогу будь-якій країні ЄС чи поза його межами у випадку масштабної катастрофи за запитом національних органів влади або уповноваженого органу ООН.

Узгоджена реакція на техногенні катастрофи та природні небезпеки на європейському рівні дає змогу уникати дублювання зусиль із надання допомоги та забезпечити відповідність допомоги потребам постраждалих. Координаційний центр реагування на надзвичайні ситуації може безпосередньо зв'язуватися з національними органами цивільного захисту країни, яка потребує допомоги, а також фінансово підтримувати перевезення сил і засобів цивільного захисту до країни, що постраждала.

Координаційний центр реагування на надзвичайні ситуації має власний портал<sup>1</sup>, на якому детально розповідається про його діяльність та міститься інша слушна інформація. Зокрема, на порталі розміщено путівник з питань цивільного захисту ЄС та держав – учасниць Механізму (*англ. Vademecum*)<sup>2</sup>. У ньому міститься інформація про організацію цивільного захисту та загальний огляд заходів, що вживаються державами – членами Механізму та на рівні ЄС для подолання надзвичайних ситуацій і їх наслідків, які можуть бути спричинені природними катастрофічними подіями, як-от: землетруси, зсуви, лісові пожежі, повені, посухи, снігові бурі, припливні хвилі, та/або людською діяльністю, наприклад, масштабними аваріями (у т. ч. на виробництві, зокрема пов'язаними з хімікатами), соціальними заворушеннями, тероризмом тощо. Vademecum є джерелом інформації для професіоналів, які працюють у сфері цивільного захисту на національному, регіональному та місцевому рівнях, волонтерів та неурядових організацій, представників громадськості.

У НАТО питання цивільного захисту в державах-членах координується в рамках Вищого комітету НАТО з цивільного планування на випадок надзвичайних ситуацій (*англ. NATO's Senior Civil Emergency Planning Committee, SCEPC*).

<sup>1</sup>Emergency Response Coordination Centre. URL: <https://erccportal.jrc.ec.europa.eu/>

<sup>2</sup>Vademecum – Civil Protection home. URL: <https://erccportal.jrc.ec.europa.eu/vademecum/index.html>

Нині у багатьох країнах світу практикується всебічний системний підхід до забезпечення готовності й реагування на загрози широкого спектру, відповідно до якого питання цивільного захисту населення, кризового менеджменту розглядаються у комплексі з іншими аспектами забезпечення національної стійкості або всеохоплюючої оборони (*англ.* total or comprehensive defence).

## **1.2. Округи безпеки Королівства Нідерландів як механізм забезпечення стійкості місцевих громад**

У Королівстві Нідерландів (КН) функціонує ефективний механізм взаємодії органів державної і місцевої влади, неурядових організацій та бізнесу з питань забезпечення національної стійкості, що реалізується, зокрема, через інститут округів безпеки. Насамперед він має на меті розвиток потенціалу стійкості місцевих громад до надзвичайних та кризових ситуацій.

Нідерланди адміністративно поділені на 12 провінцій (*нідерл.* provincies): Дренте, Флеволанд, Фрисландія, Гелдерланд, Гронінген, Лімбург, Північний Брабант, Північна Голландія, Оверейсел, Утрехт, Зеландія, Південна Голландія, які, своєю чергою, поділяють на муніципалітети (станом на 01 січня 2021 р. налічувалося 352 муніципалітети<sup>3</sup>).

Основним нормативно-правовим документом, який регулює відносини в цій сфері, є Закон КН «Про округи безпеки» (*нідерл.* Wet veiligheidsregio's) від 11.02.2010 р.<sup>4</sup>. Відповідну правову базу становлять також закони КН: «Про муніципальне право» (*нідерл.* Gemeentewet) від 14.02.1992 р.<sup>5</sup>; «Про загальні правила домовленостей та спільних постанов між органами самоврядування» (*нідерл.* Wet gemeenschappelijke regelingen) від 20.12.1984 р.<sup>6</sup>; «Про координацію в умовах надзвичай-

---

<sup>3</sup> Див.: URL: <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/classificaties/overig/gemeentelijke-indelingen-per-jaar/indeling-per-jaar/gemeentelijke-indeling-op-1-januari-2021>

<sup>4</sup> Wet veiligheidsregio's. 11.02.2010. URL: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0027466/2019-01-01>

<sup>5</sup> Gemeentewet. 14.02.1992. URL: [https://wetten.overheid.nl/BWBR0005416/2020-01-01/#TiteldeelIII\\_HoofdstukXI\\_Artikel172](https://wetten.overheid.nl/BWBR0005416/2020-01-01/#TiteldeelIII_HoofdstukXI_Artikel172)

<sup>6</sup> Wet gemeenschappelijke regelingen. 20.12.1984. URL: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0003740/2020-01-01>

них ситуацій» (нідерл. Coördinatiewet uitzonderingstoestanden) від 03.04.1996 р.<sup>7</sup>; «Про державну інформацію (публічного доступу)» (нідерл. Wet openbaarheid van bestuur) від 31.10.1991 р.<sup>8</sup>; «Про загальне адміністративне право» (нідерл. Algemene wet bestuursrecht) від 04 червня 1992 р.<sup>9</sup>; «Про поліцію» (нідерл. Politiewet) від 12 липня 2012 р.<sup>10</sup>; «Про охорону навколишнього середовища» (нідерл. Wet milieubeheer) від 13.06.1979 р.<sup>11</sup>; «Про охорону здоров'я» (нідерл. Wet publieke gezondheid) від 09.10.2008 р.<sup>12</sup> та ін.

Слід зауважити, що Закон «Про округи безпеки» узгоджений з міжнародними угодами КН у сфері прикордонних відносин із сусідніми країнами та законодавством ЄС. Зокрема, йдеться про Угоду між Королівством Нідерландів і Королівством Бельгія «Щодо взаємодопомоги при реагуванні на лиха і аварії» (Trb. 1984, 155) від 14.11.1984 р., Угоду між Королівством Нідерландів і Федеративною Республікою Німеччина «Про взаємну допомогу у випадку стихійних лих, включаючи великі аварії» (Trb. 1988, 95) від 07.06.1988 р., Директиву 96/82/ ЄС Ради Європейського Союзу «Про контроль ризиків щодо небезпек масштабних аварій, пов'язаних з небезпечними речовинами» (OJ L 10) від 09.12.1996 р. та інші документи.

З метою інтеграції спроможностей місцевих громад для ефективної протидії надзвичайним та кризовим ситуаціям у Королівстві Нідерландів сформовано мережу із 25 округів безпеки (нідерл. Veiligheidsregio's) у межах 12 провінцій. На території однієї провінції децентралізовано функціонують від одного до чотирьох округів безпеки. До кожного округу включено від 6 (Флеволанд) до 24 (Утрехт) муніципалітетів.

**Округ безпеки** – це спеціальний формат публічного управління у сфері забезпечення безпеки і стійкості регіонів, який передбачає об'єднання спроможностей кількох територіальних громад, створен-

<sup>7</sup> Coördinatiewet uitzonderingstoestanden. 03.04.1996. URL: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0007981/2018-01-01>

<sup>8</sup> Wet openbaarheid van bestuur. 31.10.1991. URL: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005252/2018-07-28>

<sup>9</sup> Algemene wet bestuursrecht. 04.06.1992. URL: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005537/2020-07-01>

<sup>10</sup> Politiewet. 12.07.2012. URL: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0031788/2020-07-01>

<sup>11</sup> Wet milieubeheer. 13.06.1979. URL: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0003245/2020-07-01>

<sup>12</sup> Wet publieke gezondheid. 09.10.2008. URL: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0024705/2020-07-01>

ня спільного органу управління та правового регулювання з метою забезпечення ефективної координації і розширеної взаємодії.

Відповідна співпраця територіальних громад здійснюється на основі договорів про співробітництво муніципалітетів та колективної відповідальності. Місцеві громади (муніципалітети) територіально об'єднані в округи безпеки з урахуванням характерної для них категорії ризиків і загроз та особливостей безпекового середовища на певній території країни, а також на її кордонах із сусідніми державами – Німеччиною та Бельгією<sup>13</sup>.

Головною функцією округів безпеки є ефективне реагування об'єднаних територіальних громад на надзвичайні ситуації локального рівня. Це досягається шляхом запровадження єдиної системи забезпечення безпеки та стійкості, інтеграції ресурсів, посилення спроможностей та їх раціонального використання, забезпечення високого рівня готовності. Важливе значення має налагодження належної взаємодії муніципалітетів та місцевих громад, сил і засобів служб оперативного реагування (протипожежних, рятувальних, медичних, екологічних, епідеміологічних, протиповеневих, поліцейських, невідкладної допомоги та ін.), органів антикризового управління, логістичного, інформаційного, консалтингового забезпечення округів, приватних підприємств і волонтерських організацій, територіальних підрозділів державних органів (насамперед сил безпеки: армії і флоту, берегової охорони, спеціальних служб, органів управління та безпеки у галузі водного господарства), підприємств критичної інфраструктури тощо.

Основні завдання округів безпеки<sup>14</sup>:

- аналіз та оцінювання ризиків і спроможностей протидії надзвичайним ситуаціям;
- планування у сфері забезпечення безпеки та стійкості об'єднаних територіальних громад;
- консультування суб'єктів округів безпеки щодо ризиків надзвичайних ситуацій;
- забезпечення розвитку стійкості громад і критичної інфраструктури округу до суспільно значущих небезпек, підвищення рівня

---

<sup>13</sup>Over de veiligheidsregio. Veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek. URL: <https://www.vrgooienvechtstreek.nl/onze-organisatie/de-veiligheidsregio/>

<sup>14</sup>Wet veiligheidsregio's. 11.02.2010.

їх готовності до криз, а також запровадження належної системи підготовки населення та служб оперативного реагування до дій в умовах надзвичайних ситуацій;

- координація і забезпечення розвитку служб оперативного реагування на надзвичайні ситуації, підрозділів невідкладної медичної допомоги, оперативно-технічної підтримки, постачання необхідних технічних засобів тощо;
- організація профілактики і реагування на надзвичайні ситуації, забезпечення розвитку інженерної інфраструктури захисту в окрузі безпеки;
- забезпечення належного інформаційного обміну між суб'єктами округу безпеки (а також із сусідніми округами, Міністерством у справах безпеки та юстиції, армією тощо), розвитку інформаційних центрів з питань безпеки, безперебійної роботи кіберсистем, налагодження стійких комунікацій з населенням;
- забезпечення розвитку системи цивільної оборони в окрузі безпеки у рамках військово-цивільного співробітництва, а також волонтерської діяльності;
- розвиток транскордонного співробітництва (у разі розташування округу безпеки поблизу державного кордону) із сусідніми територіальними громадами Бельгії та Німеччини щодо спільного реагування на загрози, надзвичайні та кризові ситуації.

У межах округів безпеки муніципалітети і мерії місцевих громад (у т. ч. міст, міських кварталів та ін.), що функціонують на певній адміністративній території провінцій КН, об'єднують свої зусилля задля розвитку стійкості. Для вирішення нагальних питань функціонують колегії мерів різних муніципалітетів, муніципальні ради та ради територіальних громад у містах.

Загальне управління округами безпеки здійснюють ради, що формуються з мерів муніципалітетів, які входять до округів. Глави рад округів безпеки призначаються королівським указом за поданням колегії мерів муніципалітетів округів після їх заслуховування уповноваженим королівським комісаром. Діяльність глави ради забезпечує його апарат, до якого, зокрема, входять директори профільних департаментів за сферами пожежної, екологічної, техногенної, епідеміологічної, громадської безпеки, рятувальної і медичної невідкладної допомоги, антикризового управління, боротьби з кіберзагрозами, захисту від пове-

ней тощо. Окремо створюються і функціонують різноманітні галузеві ради у зазначених сферах, які очолюють директори профільних департаментів. На засідання рад округів безпеки обов'язково запрошуються головний прокурор провінції (або його заступник), керівник управління водного господарства, а також уповноважений королівський комісар, який є посередником між округом безпеки та урядом.

Глави ради округів безпеки призначають координаторів діяльності муніципалітетів. В умовах кризи додатково призначаються керівники операцій в окрузі, які здійснюють загальне керівництво службами оперативного реагування округів безпеки.

В округах безпеки діє окружна політична група (з числа керівників муніципалітетів та прокурора), що відповідає за антикризове управління та формування політики забезпечення безпеки. У разі виникнення надзвичайних ситуацій створюється окружна оперативна група (з числа директорів служб оперативного реагування муніципалітетів) з метою організації боротьби з наслідками стихійних лих. Групу очолює керівник операції в окрузі.

Також діють окружні інспекції, завданнями яких є: надання оцінки якості антикризового управління, безпекової політики та розвитку стійкості в округах безпеки; інспектування об'єктів критичної інфраструктури щодо дотримання техніки безпеки та рівня компетентності уповноважених посадових осіб; перевірка готовності округів безпеки та їх суб'єктів до реагування на стихійні лиха; проведення розслідувань та аудиторських перевірок.

Систему колегіально-дорадчих органів та робочих груп на рівні муніципалітетів розбудовано за подібним принципом. Координацію діяльності оперативних служб муніципалітетів здійснює єдиний оперативний центр контролю, що функціонує при офісі правління того чи іншого округу безпеки. До виконання завдань з профілактики та протидії надзвичайним ситуаціям залучаються місцеві приватні підприємства та громадські організації. Керівні органи округів безпеки щорічно укладають з ними угоди про співробітництво та зобов'язанні щодо соціальної відповідальності.

З метою забезпечення оперативного контролю за розвитком безпекової обстановки в Нідерландах створено єдину систему моніторингу та диспетчерських служб на національному, окружному та муніципальному рівнях (т. зв. контрольні кімнати). Для належного ін-



формаційного забезпечення в округах безпеки КН утворено окружні інформаційні центри безпеки, а для ефективної взаємодії округів безпеки – єдину інформаційно-комунікативну систему обміну інформацією. В країні добре розвинені системи комунікацій із населенням та його оповіщення. Кожен округ безпеки має електронний сайт у мережі Інтернет.

На національному рівні функціями державного управління і контролю за діяльністю округів безпеки наділено Міністерство юстиції та безпеки КН (*нідерл.* Ministerie van Justitie en Veiligheid)<sup>15</sup>, що діє через Національного координатора з питань безпеки і боротьби з тероризмом (*нідерл.* Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, NCTV) при зазначеному міністерстві<sup>16</sup>.

Мережа округів безпеки КН є ключовою ланкою системи антикризового менеджменту країни, що пов'язує процеси розробки й реалізації державної політики у сфері забезпечення національної безпеки та стійкості Нідерландів на урядовому та місцевому рівнях. Передбачено, що урядові органи влади не втручаються в процеси розробки й реалізації відповідної політики округів безпеки. Разом із тим округи безпеки зобов'язані враховувати положення законодавства та загальноприйняті підходи до розробки такої політики в державі, характерні для їх територій національні ризики та загрози, спроможності країни, а також цілі і завдання держави, реалізацію яких визначено обов'язковою для адміністративних територій КН відповідно до Національного профілю ризиків (*англ.* National Risk Profile, NRP)<sup>17</sup>. Також урядові органи влади не втручаються у дії округів безпеки у випадку виникнення на їх територіях надзвичайних ситуацій локального характеру. Округи безпеки зобов'язані самостійно здійснити нейтралізацію наслідків стихійних лих чи інших небезпек, але при цьому можуть розраховувати на компенсацію витрат з боку держави. Якщо надзвичайні та інші кризові ситуації набувають загальнонаціонального масштабу, органи державної влади (зокрема, Міністерство юстиції та безпеки й

<sup>15</sup>Ministry of Justice and Security. URL: <https://www.government.nl/ministries/ministry-of-justice-and-security>

<sup>16</sup>The National Coordinator for Security and Counterterrorism. URL: <https://english.nctv.nl/organisation>

<sup>17</sup>National Risk Profile. 2016. URL: [https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdf/Dutch%20National%20Risk%20Profile%202016\\_english.pdf](https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdf/Dutch%20National%20Risk%20Profile%202016_english.pdf)



Національний координатор з питань безпеки і боротьби з тероризмом) мають право втрутитись у процес локалізації надзвичайних ситуацій та нейтралізації їх наслідків.

На національному рівні важливим координаційним, колегіально-дорадчим органом округів безпеки є **Рада безпеки** (*нідерл. Veiligheidsberaad*)<sup>18</sup>, яка функціонує при Міністерстві юстиції та безпеки. Головною функцією Ради безпеки є формування пріоритетів для округів безпеки і контроль за реалізацією політики у сфері безпеки та розвитку стійкості місцевих громад. До складу Ради безпеки входять 25 представників округів безпеки. Їх обирають шляхом голосування на сесіях рад округів безпеки. Зазвичай такими представниками є мери найбільших муніципалітетів округів. Раду безпеки очолює глава, який обирається шляхом голосування з числа членів цього колегіально-дорадчого органу.

До функцій Ради безпеки належать: обговорення комплексу актуальних проблем округів безпеки; визначення пріоритетів у сфері забезпечення безпеки та стійкості місцевих громад відповідно до результатів аналізу поточного та прогнозованого розвитку безпекового середовища; прийняття важливих спільних рішень у сфері забезпечення безпеки та стійкості об'єднаних територіальних громад; сприяння взаємодії та злагодженості дій округів безпеки. Засідання Ради безпеки проводяться чотири рази на рік, два з яких – за участю міністра юстиції та безпеки. При цьому регулярні зустрічі проводять адміністративно-консультативні комітети Ради безпеки (*нідерл. bestuurlijke adviescommissies, VACs*) у справах пожежних і рятувальних служб, надання невідкладної медичної допомоги, інформаційного забезпечення, кібербезпеки тощо.

Регламентним документом у роботі Ради безпеки є Стратегічний порядок денний Ради безпеки (*нідерл. Strategische Agenda Veiligheidsberaad*). За підсумками останнього перегляду документа в 2018 р. визначено чотири загальні пріоритети для округів безпеки<sup>19</sup>:

1) забезпечення проведення Міністерством юстиції та безпеки КН періодичного оцінювання стану виконання Закону КН «Про округи

---

<sup>18</sup>Over het Veiligheidsberaad. URL: <https://www.veiligheidsberaad.nl/over-het-veiligheidsberaad/>

<sup>19</sup>Strategische Agenda. Veiligheidsberaad. URL: <https://www.veiligheidsberaad.nl/strategische-agenda-veiligheidsberaad/>

безпеки», що передбачає дослідження відповідності методів роботи, структури, ролі та завдань округів безпеки сучасному безпековому середовищу, а також розробку пропозицій щодо необхідності вдосконалення цього Закону;

2) підвищення рівня кібербезпеки, забезпечення безперебійного функціонування інформаційно-цифрових систем об'єктів критичної інфраструктури та інформаційно-технічних засобів служб оперативного реагування округів безпеки;

3) запровадження спільних підходів до мінімізації ризиків надзвичайних і кризових ситуацій, насамперед т. зв. безпрецедентних загроз, виявлення яких утруднено через їх міжгалузевий характер та складну структуру вияву та які не враховані в базових сценаріях;

4) розвиток волонтерства у сферах пожежної, рятувальної, правоохоронної діяльності, надання медичної та іншої невідкладної допомоги.

З числа членів Ради безпеки призначаються особи, відповідальні за реалізацію зазначених пріоритетів, а також забезпечення діяльності округів безпеки щодо належного функціонування їх служб оперативного реагування, стратегічних комунікацій, надання допомоги населенню, інформаційного забезпечення у зовнішньому та внутрішньому середовищах округів безпеки, безперебійного функціонування диспетчерських служб тощо.

При Раді безпеки функціонує єдиний багатопрофільний консультативний орган (*нідерл.* Multidisciplinair adviesorgaan, MDA)<sup>20</sup>, до складу якого входять представники Ради директорів округів безпеки (*нідерл.* Raad van Directeuren Veiligheidsregio), Ради директорів галузевої асоціації пожежної служби (*нідерл.* Raad van Brandweercommandanten), Ради директорів громадської охорони здоров'я (GHOR), Національної мережі допомоги населенню (*нідерл.* Landelijk Netwerk Bevolkingszorg, LNB). Національна поліція, Міністерство оборони, Міністерство юстиції та безпеки формують порядок денний цього консультативного органу. Він допомагає Раді безпеки виробити цілісний підхід до розробки обґрунтованих рішень щодо забезпечення безпеки та стійкості місцевих громад. Також консультативний орган готує для Ради безпеки рекомендації, координує виконання адміністративних доручень, розробляє звіти за результатами реалізації рішень Ради безпеки, кон-

<sup>20</sup>Over het Veiligheidsberaad.

тролює виконання завдань на рівні округів безпеки та інформує Раду безпеки про ефективність їх реалізації та наявні проблеми.

Науково-методичне супроводження діяльності округів безпеки Нідерландів здійснює *Інститут фізичної безпеки* (нідерл. Instituut Fysieke Veiligheid, IFV). Він є національною установою та незалежним адміністративним органом, що здійснює забезпечення округів безпеки методичними рекомендаціями у сферах пожежної, енергетичної, транспортної безпеки, організації пожежної і рятувальної служб, цивільного захисту населення, а також боротьби із стихійними лихами та подолання наслідків криз<sup>21</sup>. Інститут проводить прикладні дослідження в цій галузі, систематизує науковий і практичний досвід, надає експертну допомогу (у т. ч. щодо придбання та експлуатації оперативного-технічних засобів), організовує курси професійної підготовки фахівців відповідного профілю, розробляє методичні рекомендації щодо планування у сфері антикризового управління, а також методики, довідники, керівні документи щодо дій округів безпеки в умовах звичайної діяльності та кризових явищ, і розвитку стійкості громад включно. При IFV функціонує правління з числа представників 25 округів безпеки, яке визначає пріоритети науково-дослідної роботи. Нині в Інституті фізичної безпеки працює 280 співробітників.

Важливим напрямом діяльності округів безпеки КН є планування у сфері забезпечення безпеки та стійкості об'єднаних територіальних громад. Цей процес передбачає послідовну розробку низки публічно доступних документів: Окружного профілю ризиків (нідерл. Regionaal Risicoprofiel), плану реалізації безпекової політики округу безпеки, плану кризового реагування, а також планів реагування на стихійні лиха (розробляються для приватних партнерів, залучених до роботи з протидії надзвичайним ситуаціям в окрузі). На основі зазначених документів муніципалітети визначають пріоритети, цілі, завдання та планують заходи безпеки і розвитку стійкості місцевих громад.

**Окружний профіль ризиків**<sup>22</sup> – це звіт, що розробляється один раз на чотири роки після розробки урядом КН Національного профілю ризиків. Він містить результати комплексного оцінювання ризиків

---

<sup>21</sup> Instituut Fysieke Veiligheid. URL: <https://www.ifv.nl/Paginas/Institute-for-Safety.aspx>

<sup>22</sup> Brochureregionaalarisicoprofiel. URL: <https://www.brandweer.nl/media/5366/brochure-regionaalarisicoprofiel.pdf>

для територіально-об'єднаних громад та потенціалу спроможностей муніципалітетів, які входять до округів безпеки, щодо протидії надзвичайним ситуаціям природного, техногенного, біологічного, соціального та іншого характеру.

Для всіх округів безпеки розроблено єдину методологію оцінювання ризиків і спроможностей, яка висвітлена в Керівній настанові щодо окружного профілю ризиків (*нідерл.* Handreiking Regionaal Risicoprofiel) від 05.11.2009 р.<sup>23</sup>. Методологічний підхід подібний до того, який застосовується для підготовки Національного профілю ризиків. Відмінним є те, що оцінювання ризиків в округах не проводиться щорічно, як національне, а здійснюється в чотирирічному циклі. Проте ради округів безпеки проводять консультації з питань ризиків надзвичайних ситуацій не менше ніж один раз на рік. Для оцінювання ризиків в округах безпеки застосовуються визначені категорії ризиків, найбільш характерні для населення, критичної інфраструктури та економіки муніципалітетів округів. При цьому обов'язково враховуються загрози та цілі, визначені в Національному профілі ризиків і характерні для округу. Крім того, враховуються актуальні й потенційні ризики, притаманні суміжним округам безпеки. Приділяється увага виявленню нових ризиків, особливо т. зв. безпрецедентних загроз, для яких характерний високий ступінь непередбачуваності через їх міжгалузевий характер та які можуть спричинити каскад наслідків через синергію стихійних лих різного походження й рівня тяжкості.

Ризики аналізуються також у вигляді сценаріїв, у яких визначаються об'єкти вразливості й типи можливих надзвичайних ситуацій (пожежі, аварії, катастрофи, кризи). Здійснюється опис сценаріїв найгіршого прояву ризиків. Проводиться оцінка їх імовірності та наслідків, яка візуалізується у вигляді діаграми. Звертається також увага на сценарії з найменш імовірним проявом ризиків, але з найбільш тяжкими наслідками з метою ретельної оцінки їх імовірності. Оцінюється ступінь захисту об'єктів вразливості, а також готовність та потенціал спроможностей округу безпеки. Визначаються спроможності, які потребують невідкладного посилення, а також пріоритети на майбутнє

---

<sup>23</sup>Handreiking Regionaal Risicoprofiel. URL: <https://www.ifv.nl/kennisplein/Documents/20091105-Politie-NVBR-GHORNL-Coordinerend-Gemeentesecretarissen-Handreiking-Regionaal-Risicoprofiel.pdf>

щодо розвитку їх потенціалу в середньостроковій та довгостроковій перспективах (понад п'ять років)<sup>24</sup>.

Для інформування населення розробляється *електронно-цифрова карта ризиків*<sup>25</sup>.

*План реалізації безпекової політики округу безпеки* розробляється не рідше ніж один раз на чотири роки і ґрунтується на положеннях Округного профілю ризиків. Цей план містить: опис сценаріїв оперативної діяльності служб і організацій регіону безпеки та поліції, а також дій муніципалітетів під час ліквідації наслідків катастроф та врегулювання криз; напрями та способи реалізації національних цілей, які визначені для округу безпеки міністром юстиції та безпеки на основі Національного профілю ризиків; механізм обміну інформацією між суб'єктами округу безпеки, а також із сусідніми округами та їх службами оперативного реагування; заплановані заходи з реалізації політики забезпечення безпеки та стійкості місцевих громад; порядок надання консультацій, поширення необхідних знань і вмій серед зацікавлених компетентних органів з питань протидії надзвичайним ситуаціям; характеристику наявних сил і засобів в окрузі безпеки та його муніципалітетах; окремі додаткові настанови, яких служби оперативного реагування та приватні організації округу повинні дотримуватися під час виконання своїх обов'язків (зокрема, щодо виконання інструкцій, протоколів, правил, зобов'язань); часові нормативи оперативного реагування на надзвичайні ситуації для відповідних служб округу.

*План кризового реагування округу безпеки*<sup>26</sup> розробляється не рідше ніж один раз на чотири роки на основі плану реалізації безпекової політики округу безпеки. Він містить опис сил і засобів, які використовуються, та заходів, що вживаються муніципалітетами й приватними партнерами, які залучені до системи протидії надзвичайним ситуаціям, під час реагування на стихійні лиха, а також у рамках кризового управління. При цьому визначаються загальні обов'язки, завдання і повноваження відповідальних структур та посадових осіб.

---

<sup>24</sup>Regionaal Risicoprofiel. Veiligheidsregio Hollands Midden. URL: <https://risicoprofiel.vrh.nl/documenten/regionaal-risicoprofiel/vrh-regionaal-risicoprofiel.pdf>

<sup>25</sup>Kaart – wat kan ons overkomen / Veiligheidsregio Hollands Midden. URL: <https://risicoprofiel.vrh.nl/?kaart=kaart-wat-kan-ons-overkomen>

<sup>26</sup>Regionaal crisisplan. Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond. URL: <https://vr-rr.nl/over/rc/crisisbeheersing/regionaal-crisisplan/>

На основі плану кризового реагування округами безпеки розробляється **Скоординована окружна процедура реагування на інциденти** (нідерл. De Gecoördineerde Regionale Incidentenbestrijdings Procedure, GRIP)<sup>27</sup>, яка регламентує порядок міжмуніципальної й міжгалузевої взаємодії та її координації під час протидії надзвичайним ситуаціям.

**Плани реагування на стихійні лиха** є додатками до плану кризового реагування округу безпеки. Вони визначають обов'язки, завдання та конкретні заходи, які суб'єкти приватного сектору повинні виконувати з метою профілактики й подолання надзвичайних ситуацій безпосередньо на об'єктах їх діяльності (наприклад, на аеродромах, базах зберігання вибухонебезпечних речовин, у портах тощо).

Відповідно до Закону КН «Про округи безпеки» процес планування передбачає створення цільової робочої групи з числа представників секретаріату глави округу безпеки, муніципалітетів та мерій, пожежних, рятувальних, екологічних, поліцейських та інших служб, підрозділів невідкладної медичної та іншої допомоги, управлінь водного господарства, місцевих науково-дослідних та експертно-аналітичних установ, приватних підприємств тощо. Загальне науково-методичне забезпечення діяльності таких груп здійснює Інститут фізичної безпеки. Під час розроблення й затвердження Окружного профілю ризиків, плану реалізації безпекової політики округу безпеки та плану кризового реагування їх зміст проходить обов'язкове обговорення у колегіально-дорадчих органах всіх рівнів (округ безпеки, муніципалітети, районні мерії, профільні ради у сферах оперативного реагування), у т. ч. із залученням представників приватних підприємств і громадських організацій, що беруть участь у протидії надзвичайним ситуаціям. Крім того, проекти таких планів погоджуються із сусідніми округами безпеки, а також із територіально суміжними муніципалітетами сусідніх країн (Бельгії, Німеччини).

Муніципалітети округу мають право вносити пропозиції щодо врахування у планових документах ризиків і заходів протидії, які характерні для їх адміністративних територій. Затвердження цих документів здійснюється на рівні ради округу безпеки. На підставі зазначених планів розробляються або уточнюються протоколи та процедури взає-

<sup>27</sup> GRIP-regeling Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond. URL: <https://vr-rr.nl/over/rc/crisisbeheersing/grip-regeling/>

модії, правила, інструкції, керівні настанови щодо діяльності суб'єктів округу безпеки (передусім служб оперативного реагування) у сфері протидії надзвичайним ситуаціям.

### **1.3. Місцеві форуми стійкості Великої Британії**

#### ***1.3.1. Британська система забезпечення стійкості місцевих громад***

Організаційно система забезпечення національної стійкості Великої Британії (ВБ) охоплює три рівні – національний, регіональний і місцевий (локальний). Якщо на національному рівні визначаються основні «правила гри», забезпечується загальна координація і контроль відповідної діяльності в державі, то основні процеси щодо забезпечення готовності, реагування на загрози і післякризове відновлення відбуваються на рівні місцевих громад і регіонів.

У ВБ у межах адміністративно-політичних територій Англії, Уельсу, Шотландії, Північної Ірландії та м. Лондона функціонує система забезпечення стійкості місцевих громад до кризових ситуацій на основі партнерської взаємодії. Ключовою інституційною ланкою при цьому є місцеві форуми стійкості (*англ.* local resilience forum, LRF)<sup>28</sup>.

***Британська система забезпечення стійкості місцевих громад*** заснована на принципах колегіальності, субсидіарності, інтеграції, безперервності, цілеспрямованості, багаторівневої координації і взаємодії, а також співробітництва з громадянським суспільством та бізнесом. Вона є адаптивною щодо змін стратегічного безпекового середовища завдяки розвиненим прямим і зворотним організаційно-управлінським та інформаційним зв'язкам між органами влади місцевого, регіонального та національного значення. Система забезпечує узгодження та баланс інтересів і цілей органів влади всіх рівнів та місцевих громад Великої Британії шляхом інтегрованого антикризового управління, розподілу повноважень і відповідальності, планування з метою забезпечення готовності до кризових ситуацій, нарощування спроможностей та їх раціонального використання, гнучкого реагування на поширення масштабних надзвичайних ситуацій на території ВБ, визначення правового порядку та рамок застосування особливих

---

<sup>28</sup>Local resilience forums: contact details. URL: <https://www.gov.uk/guidance/local-resilience-forums-contact-details>



повноважень при ліквідації надзвичайних ситуацій. Функціонування системи побудоване на таких основних процесах, як-от: виявлення й оцінювання ризиків (*англ.* anticipate, assess), запобігання кризовим ситуаціям (*англ.* prevent), забезпечення готовності до реагування (*англ.* prepare), реагування на кризову ситуацію (*англ.* response), відновлення після кризи (*англ.* recovery).

Управління операціями та прийняття рішень щодо реагування на кризові ситуації локального характеру та відновлення здійснюються на місцевому рівні. Служби екстреної допомоги (поліція, пожежна служба, швидка допомога тощо), місцева влада, суб'єкти охорони здоров'я і державні установи повинні мати плани дій на випадок надзвичайних ситуацій. Ці плани мають передбачати залучення інших зацікавлених сторін (наприклад, операторів комунальних послуг). Рівень залучення неурядових акторів, представників громадянського суспільства та приватного сектору залежить від типу домовленостей між ними та місцевою владою. Волонтери офіційно беруть участь у заходах підготовки, реагування, допомоги та відновлення. Залучення збройних сил відбувається лише як крайній захід, коли це вкрай необхідно.

На специфіку розбудови у Великій Британії системи забезпечення стійкості місцевих громад до надзвичайних ситуацій впливає чинник складної структури адміністративно-політичного поділу держави, що ґрунтується на застосуванні принципу децентралізації влади та її передачі на субнаціональний рівень<sup>29</sup>. Зокрема, Англія є адміністративно-політичною частиною Великої Британії, яка не має регіональних інститутів виконавчої та законодавчої влади. Владні функції на рівні цього регіону виконує державний уряд ВБ, здійснюючи, зокрема, координацію діяльності органів самоврядування місцевих громад Англії. При цьому англійські муніципальні органи самостійно формують політику сталого розвитку і забезпечення стійкості територіальних громад, спираючись на цільові орієнтири, визначені урядом держави, та національне законодавство.

У той же час Уельс, Шотландія і Північна Ірландія унаслідок розвитку історичних процесів отримали статус автономій. Між центральною владою ВБ та урядами автономій укладено Меморандум про взаємо-

---

<sup>29</sup> Devolution of powers to Scotland, Wales and Northern Ireland. URL: <https://www.gov.uk/guidance/devolution-of-powers-to-scotland-wales-and-northern-ireland>



розуміння (*англ.* Memorandum of Understanding, MoU)<sup>30</sup>. Цей нормативно-правовий акт встановлює узгоджений порядок запобігання та вирішення спорів, визначає принципи співпраці на основі добровільності, консультацій та ефективного міжурядового співробітництва. Обговорення поточних питань співробітництва між державою й автономіями здійснюється в рамках Спільного міністерського комітету (*англ.* Joint Ministerial Committee, JMC)<sup>31</sup>. Представники автономій є повноцінними учасниками в усіх урядових органах Великої Британії (комітетах, форумах), у т. ч. у сфері забезпечення національної безпеки та стійкості й протидії надзвичайним ситуаціям.

Загалом підходи в кожній автономії щодо співробітництва з урядом ВБ дещо відмінні. Зокрема, уряд Уельсу дотримується принципу широкого залучення спроможностей центральної влади ВБ у сфері розвитку стійкості до надзвичайних ситуацій. Уряди Шотландії і Північної Ірландії є прибічниками більш незалежної політики у цій сфері, але максимально узгодженої з національним законодавством, а також політикою уряду ВБ через механізми міжурядових та міжпарламентських консультацій та погоджень. При цьому урядами Шотландії і Північної Ірландії допускається втручання центральної влади ВБ у процеси ліквідації надзвичайних ситуацій у разі виникнення на території автономій масштабних наслідків, які потребують залучення загальнонаціональних ресурсів. У свою чергу, м. Лондон є окремим адміністративно-політичним центром держави та мегаполісом світового масштабу. Лондонська міська адміністрація проводить самостійну політику у сфері розвитку стійкості місцевих громад, що здійснюється на засадах національного законодавства.

Загальне експертне супроводження діяльності місцевих форумів стійкості здійснює **Партнерство з питань захисту від природних лих** (*англ.* Natural Hazards Partnership, NHP) та національні агентства, що до нього входять<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup>Devolution: Memorandum of Understanding and Supplementary Agreement. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/devolution-memorandum-of-understanding-and-supplementary-agreement>

<sup>31</sup>Devolution: Joint Ministerial Committee. URL: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/devolution-joint-ministerial-committee>

<sup>32</sup>Natural Hazards Partnership. URL: <http://www.naturalhazardspartnership.org.uk/download/the-natural-hazards-partnership-a-public-sector-collaboration-across-the-uk-for-natural-hazard-disaster-risk-reduction/>

**Закон ВБ «Про цивільний захист»** (англ. Civil Contingencies Act 2004)<sup>33</sup> є базовим актом у сфері забезпечення національної і регіональної стійкості. У розвиток його положень розроблено низку профільних загальнонаціональних документів, зокрема Положення про планування у сфері цивільного захисту (англ. Civil Contingencies Act 2004 (Contingency Planning) Regulations 2005), прийняте 2005 р.<sup>34</sup>; Положення щодо готовності до надзвичайних ситуацій (англ. Guidance emergency preparedness), прийняте 2005 р. та оновлене 2012 р.<sup>35</sup>; Положення щодо реагування на надзвичайні ситуації та відновлення (англ. Emergency Response and Recovery, updated October 2013), затверджене 2005 р. та оновлене 2013 р.<sup>36</sup>; Положення про контроль ризиків масштабних аварій (англ. Control of Major Accident Hazards Regulations 2015, СОМАН), прийняте 2015 р.<sup>37</sup>; Правила безпеки на трубопроводах (англ. Pipelines Safety Regulations, PSR), затверджені 1996 р.<sup>38</sup>; Правила радіаційної безпеки (аварійна готовність та інформування населення) (англ. Radiation “Emergency Preparedness and Public Information” Regulations 2001, REPPIR), затверджені 2001 р.<sup>39</sup>; Положення щодо управління ризиками на місцевому рівні (англ. Local Risk Management Guidance, LRMG), прийняте 2016 р.; Концепцію діяльності центрального уряду ВБ (англ. Central Government’s Concept of Operations), ухвалу 2013 р.<sup>40</sup>; Національну програму розвитку спроможностей у сфері стійкості (англ. National Resilience Capabilities Programme, NRCP); посібник «Роль місцевих форумів стійкості» (англ. The role of Local Resilience Forums: A reference document), укладений 2013 р.<sup>41</sup>, та ін.

<sup>33</sup> Civil Contingencies Act 2004. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/36/contents>

<sup>34</sup> Civil Contingencies Act 2004 (Contingency Planning) Regulations 2005. URL: <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2005/2042/contents>

<sup>35</sup> Guidance. Emergency preparedness. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/emergency-preparedness>

<sup>36</sup> Guidance. Emergency response and recovery. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/emergency-response-and-recovery>

<sup>37</sup> Control Of Major Accident Hazards Regulations 2015 (СОМАН). URL: <https://www.hse.gov.uk/comah/background/comah15.htm>

<sup>38</sup> A guide to the Pipelines Safety Regulations 1996. URL: <https://www.hse.gov.uk/pubns/books/l82.htm>

<sup>39</sup> Radiation (Emergency Preparedness and Public Information) Regulations 2019 (REPPIR). URL: <https://cutt.ly/3xnWKbW>

<sup>40</sup> Central Government’s Concept of Operations. URL: <https://www.gov.uk/government/news/the-central-government-s-concept-of-operations>

<sup>41</sup> The role of Local Resilience Forums. A reference document. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/the-role-of-local-resilience-forums-a-reference-document>

На рівнів регіонів (автономій) ВБ на основі зазначених загальнонаціональних нормативно-правових актів розроблено низку методичних і програмних документів у сфері забезпечення стійкості, а саме: посібник «Підготовка Шотландії: філософія, принципи, структура і нормативні обов'язки» (*англ.* Preparing Scotland: Philosophy, Principles, Structure and Regulatory Duties)<sup>42</sup>; Інструкцію щодо планування заходів протидії надзвичайним ситуаціям у Північній Ірландії (*англ.* A Guide to Emergency Planning Arrangements in Northern Ireland)<sup>43</sup>; Положення щодо оцінювання ризиків у Північній Ірландії (*англ.* A Guide to Risk Assessment in Northern Ireland)<sup>44</sup>; Рамкову програму дій у сфері цивільного захисту Північної Ірландії щодо співробітництва з поліцейською службою та з Агентством берегової охорони (*англ.* Northern Ireland Civil Contingencies Framework to co-operate with the PSNI, MCA); Лондонську стратегію партнерства щодо забезпечення стійкості (*англ.* London Resilience Partnership Strategy)<sup>45</sup> тощо.

Закон ВБ «Про цивільний захист» визначає інститут місцевих форумів стійкості як найнижчу, але ключову ланку системи забезпечення національної стійкості. В межах територій Англії, Уельсу, Шотландії та м. Лондона розбудовано інтегровану мережу місцевих форумів стійкості. Форуми є платформою для міжвідомчої взаємодії. Вони пов'язані між собою єдиною метою щодо розвитку стійкості місцевих громад до надзвичайних ситуацій та забезпечення ефективного реагування на небезпеки.

Головною функцією місцевих форумів є забезпечення ефективної координації та інтеграції міжвідомчих сил, засобів та спроможностей територіальних громад (управлінських, аварійно-рятувальних, медичних, поліцейських, волонтерських, комунальних, резервних тощо), а також загальнодержавних органів (армії, служби берегової ох-

---

<sup>42</sup> Preparing Scotland: Philosophy, Principles, Structure and Regulatory Duties. URL: <https://www.readyscotland.org/media/1410/preparing-scotland-hub-updated-published-version-august-2017.pdf>

<sup>43</sup> A Guide to Emergency Planning Arrangements in Northern Ireland. URL: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/85875/aguidetoemergencyplanningarrangements.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/85875/aguidetoemergencyplanningarrangements.pdf)

<sup>44</sup> A Guide to Risk Assessment in Northern Ireland. URL: <https://www.hseni.gov.uk/articles/risk-assessment>

<sup>45</sup> London Resilience Partnership Strategy. URL: [https://www.london.gov.uk/sites/default/files/london\\_resilience\\_partnership\\_strategy\\_2016.pdf](https://www.london.gov.uk/sites/default/files/london_resilience_partnership_strategy_2016.pdf)

рони, національної транспортної поліції, агенції телекомунікаційного зв'язку тощо), які діють на їх території, з метою досягнення належної готовності й реагування на надзвичайні та кризові ситуації природного, техногенного, біологічного, соціального та іншого характеру місцевого значення. Важливими завданнями форумів є забезпечення на рівні місцевих громад організації та координації процесів щодо оцінювання ризиків і загроз, планування, розвитку спроможностей (організаційних, матеріальних, інженерно-технічних тощо), профілактики, реагування на надзвичайні ситуації та відновлення життєдіяльності. Особлива увага приділяється забезпеченню всебічної підготовки місцевих громад до реагування на можливі кризові ситуації і загрози різного походження.

Територіальна зона відповідальності місцевих форумів стійкості обмежується переважно зонами відповідальності місцевих поліцейських служб (район, декілька районів, графство), на яких може бути розташовано понад десять місцевих громад, а також функціонує розгалужена мережа районних служб оперативного реагування (пожежно-рятувальних команд, станцій невідкладної медичної допомоги, поліцейських органів, аварійно-комунальних служб тощо). Передбачається, що територіальні громади, які мешкають у великих містах (на рівні районів, кварталів), також можуть утворювати місцеві форуми стійкості. Окремо можуть функціонувати профільні форуми стійкості в конкретній сфері життєдіяльності населення (наприклад, Шотландський форум стійкості у сфері охорони здоров'я (*англ.* NHS Scotland Resilience Forum<sup>46</sup>)).

Принцип субсидіарності, який закладено в основу функціонування мережі місцевих форумів стійкості Великої Британії, передбачає передачу місцевим органам управління повноважень і відповідальності за антикризове управління у межах визначених територій за умови максимальної координації їх дій з боку адміністрацій вищого рівня та органів державної влади з дотриманням вимог національного законодавства.

На рівні регіонів також утворюються постійно діючі формати міжвідомчої взаємодії у сфері стійкості, які забезпечують координа-

---

<sup>46</sup>NHS Scotland Resilience Forum. URL: <https://www.readyscotland.org/ready-government/nhsscotland-resilience/nhs-scotland-resilience-forum/>

цію дій між місцевими форумами стійкості та органами влади вищого рівня (автономій, адміністрації м. Лондона, держави). Так, у ВБ функціонують Уельський форум стійкості (англ. Welsh Resilience Forum, WRF)<sup>47</sup>, Шотландське партнерство стійкості (англ. Scottish Resilience Partnership, SRP)<sup>48</sup>, Група з питань цивільного захисту Північної Ірландії (англ. Civil Contingencies Group, Northern Ireland, CCG NI)<sup>49</sup>, Лондонський форум стійкості (англ. London Resilience Forum, LRF)<sup>50</sup>. Вони визначають стратегічні підходи до забезпечення стійкості територіальних громад регіонів, координують окружний і місцевий рівні, а також підтримують зв'язки з іншими автономіями та урядовими міністерствами ВБ у цій сфері. При цьому місцеві форуми стійкості діють незалежно від форумів автономій та лише визнають їх стратегічне лідерство в координації спільних зусиль у межах регіону. Забезпечення діяльності форумів при адміністраціях автономій здійснюють різноманітні комітети, колегії, робочі групи та підгрупи. В окремих регіонах для координації місцевих форумів використовують координаційні структури на рівні округу, такі як Регіональне партнерство стійкості (англ. Regional Resilience Partnerships, RRP). При урядах автономій функціонують координатори у сфері надзвичайних ситуацій, що забезпечують взаємодію з центральною владою держави. Для інформаційної взаємодії між місцевими форумами стійкості, координаційними структурами вищого рівня та іншими партнерами використовується єдина інформаційна мережа «Екстранет національної стійкості» (англ. National Resilience Extranet, NRE).

Чітке розмежування повноважень між місцевими громадами регіонів та урядом держави здійснюється відповідно до визначення поняття «надзвичайна ситуація», яке тлумачиться як «...небезпечні події або явища, що можуть мати серйозний негативний вплив або завда-

---

<sup>47</sup> Wales Resilience. URL: <https://gwentprepared.org.uk/index.php?id=98&L=882%2Fwp-login.php%27%22>

<sup>48</sup> Preparing Scotland: Philosophy, Principles, Structure and Regulatory Duties. URL: <https://www.readyscotland.org/media/1410/preparing-scotland-hub-updated-published-version-august-2017.pdf>

<sup>49</sup> Chapter 12 Northern Ireland Revision to Emergency Preparedness. Guidance Emergency preparedness. URL: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/61035/Chapter-12-Northern-ireland-amends-10112011.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/61035/Chapter-12-Northern-ireland-amends-10112011.pdf)

<sup>50</sup> London Resilience Forum. URL: <https://www.london.gov.uk/what-we-do/fire-and-resilience/london-resilience-forum>

ти значну шкоду способу життя та здоров'ю громадян, навколишньому середовищу або національній безпеці». У зв'язку з цим завдання щодо забезпечення захисту життя і здоров'я громадян, їхньої власності та навколишнього середовища покладено на місцеві муніципальні органи влади в межах їх територій відповідальності. У свою чергу, завдання щодо протидії воєнним, терористичним та іншим загальнонаціональним загрозам покладено на уряд держави.

Одночасно існує низка додаткових обставин, за яких уряд Великої Британії може втрутитись у ліквідацію наслідків надзвичайних ситуацій на рівні місцевих громад:

а) виникнення масштабних надзвичайних ситуацій, що охоплюють одну або декілька територій місцевих громад у регіоні (автономії), наслідки яких місцеві служби оперативного реагування (за координації уряду автономії) не можуть нейтралізувати самостійно, а резервів місцевих громад та автономій для ліквідації наслідків надзвичайної ситуації недостатньо;

б) надзвичайна ситуація сталася на загальнонаціональному рівні або її наслідки поширились із зони виникнення на інші регіони (автономії), при цьому об'єднання регіональних зусиль і резервів є недостатнім;

в) у разі виникнення надзвичайної ситуації внаслідок загроз національній безпеці (тероризм, диверсії, зовнішня збройна агресія тощо);

г) якщо надзвичайна ситуація виникла на критично-важливих загальнонаціональних об'єктах, розміщених на території місцевих громад (атомних електростанціях, газових і нафтових трубопроводах, хімічних заводах, підприємствах військово-промислового комплексу, військових базах, об'єктах космічної галузі тощо). У такому випадку антикризове управління здійснюється на рівні уряду ВБ у взаємодії з урядами автономій, на території яких виникла надзвичайна ситуація, але з обов'язковим погодженням на рівні британського парламенту та парламентів (асамблей) цих автономій.

**Практика функціонування місцевих форумів стійкості** передбачає регулярні зустрічі у міжвідомчому форматі із залученням представників місцевої влади, громадянського суспільства, засобів масової інформації тощо. Форуми не мають юридичного статусу, але забезпечують колективну відповідальність усіх його учасників за планування й підготовку до надзвичайних ситуацій.

Британське законодавство поділяє органи та організації, які мають реагувати на надзвичайні ситуації, та представників, які беруть участь у роботі форумів, на дві категорії:

*категорія 1* – це представники місцевого управління (local government), спеціалізованих служб (поліція, пожежні та рятувальні служби), служб охорони здоров'я та невідкладної медичної допомоги різного підпорядкування, служби з питань морських та прибережних надзвичайних ситуацій, агентства з охорони навколишнього середовища тощо. Відповідно до законодавства учасники цієї категорії обов'язково повинні брати участь у роботі цих форумів;

*категорія 2* – це представники енерго-, водопостачальних, транспортних компаній, оператори аеропортів, представники громадських, волонтерських організацій тощо. Учасники цієї категорії можуть брати участь у роботі місцевих форумів, а якщо цього вимагає ситуація, зобов'язані надавати підтримку учасникам, віднесеним до категорії 1.

Структура місцевих форумів стійкості може відрізнятися залежно від особливостей того чи іншого регіону, але в кожному форумі присутні основні обов'язкові елементи. Так, форуми (засідання представників категорії 1) повинні збиратись та працювати не рідше одного разу на пів року, а відповідні органи зобов'язані забезпечувати взаємодію, співробітництво та обмін інформацією. У свою чергу, керівництво та секретаріат місцевих форумів працюють на постійній основі.

Схарактеризуємо ключові обов'язки місцевих форумів стійкості.

**Оцінювання ризиків, ведення (розробка, оновлення) реєстрів ризиків місцевих громад.** Цей обов'язок покладено на учасників категорії 1. Мета ведення цих реєстрів полягає в тому, щоб забезпечити точне та єдине розуміння ризиків, притаманних конкретній місцевості, зробити подальше спільне планування пропорційним та адекватним, збудувати раціональну основу для визначення пріоритетів діяльності, розроблення робочих програм та ефективного розподілу ресурсів.

**Підготовка загальних планів дій на випадок надзвичайної ситуації.** Законодавство не покладає на учасників категорії 1 обов'язку щодо запобігання всім можливим надзвичайним ситуаціям, проте вимагає планування превентивних заходів, що можуть сприяти уникненню або стримуванню розвитку очікуваної надзвичайної ситуації. У цьому контексті важливо уникати дублювання аналогічних планів



у різних відомствах (організаціях) та запобігати розробленню планів, що суперечитимуть один одному.

**Забезпечення виконання планів щодо забезпечення безперервності надання критично важливих послуг в умовах надзвичайних і кризових ситуацій.** Форуми мають бути обізнані з такими планами всіх суб'єктів та повинні підтримувати діяльність з управління безперервністю функціонування установ і організацій обох категорій та відповідним чином їм сприяти. Ця функція покладається на місцеві органи влади та адміністрацію автономій, а інші учасники категорії 1 зобов'язані сприяти цьому. Основна мета виконання цього завдання – забезпечувати надійне функціонування в умовах надзвичайних ситуацій місцевих органів влади, служб оперативного реагування та інших організацій із забезпечення життєдіяльності місцевих громад, а також запобігати руйнуванню критично важливої інфраструктури та сприяти мінімізації економічної шкоди, що може бути завдана внаслідок надзвичайної ситуації.

**Підтримання зв'язків з громадськістю.** Цей обов'язок базується на підході, що добре поінформована громадськість здатна краще реагувати на надзвичайну ситуацію, мінімізуючи її негативні наслідки. Учасники категорії 1 зобов'язані інформувати спільноти про наявні ризики та заплановані заходи реагування. Також вони мають надавати інформацію та рекомендації під час реагування на надзвичайну ситуацію. При цьому не допускається розголошення конфіденційної чутливої інформації, а також інформації, що може спричинити паніку серед населення.

**Обмін інформацією.** Виконання цього обов'язку має надзвичайно важливе значення і покладається на учасників форумів обох категорій. Обмін інформацією передбачає встановлення зв'язків між організаціями, підтримання формальних і неформальних контактів, обмін знаннями, досвідом, рекомендаціями тощо.

**Співпраця.** Співробітництво між державним і приватним секторами, громадськими організаціями, а також між самими форумами є критично важливим фактором під час підготовки та в процесі реагування на надзвичайні й кризові ситуації. Така взаємодія є обов'язковою і сприяє розробленню спільних підходів до підготовки та міжвідомчого реагування на кризові ситуації.

**Глави місцевих форумів стійкості** обираються з числа представників категорії 1. Проте не виключається їх призначення з числа висо-



кокваліфікованих фахівців категорії 2, які можуть працювати на постійній основі. Основними вимогами до їхніх професійних компетентностей є: значний управлінський досвід у процесах протидії надзвичайним ситуаціям; здатність налагоджувати й підтримувати тісні зв'язки з органами влади всіх рівнів. Передбачається, що кандидати на посаду повинні додатково отримати відповідну кваліфікаційну підготовку.

Забезпечення діяльності глав місцевих форумів стійкості здійснюють *секретаріати*. До їх складу входять кваліфіковані фахівці, які працюють на постійній основі. Секретаріати виконують завдання щодо організації зустрічей у рамках форумів; узгодження порядку денного і тем для обговорення; підготовки та поширення інформаційних матеріалів тематичних засідань серед представників категорії 1; проведення аналізу проблем, які потребують вирішення; забезпечення процесів планування; складання протоколів тощо.

При місцевих форумах стійкості на постійній основі діють різноманітні *робочі групи*. Так, *робоча група з питань оцінки ризиків* (англ. Risk Assessment Working Group, RAWG) представляє собою спеціалізований форум. Її учасниками є керівники служб оперативного реагування категорії 1. На засіданнях RAWG обговорюються ризики й загрози, підходи щодо їх оцінювання та пріоритизації, а також результати оцінювання. Також функціонує *міжвідомча координаційна група з питань планування*. Вона є спеціалізованим форумом, на якому обговорюються питання щодо оцінювання спроможностей та планування у сфері забезпечення стійкості місцевих громад. До цієї групи входять представники організацій категорій 1, які є фахівцями з питань планування в цій сфері. Засідання зазначених робочих груп проводяться під головуванням глави місцевого форуму стійкості.

Крім того, функціонують *робочі підгрупи* місцевих форумів стійкості, які відповідають за практичне забезпечення розробки та реалізації заходів щодо розвитку стійкості місцевих громад до надзвичайних ситуацій. Кожна підгрупа відповідає за окремий функціональний напрям: оцінки ризиків, спроможностей та стану готовності; навчань та тренувань; профілактики, реагування та відновлення; координації, взаємодії та обміну інформацією; розвитку партнерства, роботи з населенням та взаємодії з волонтерськими організаціями; логістичного, фінансового, правового, інформаційного, аналітичного забезпечення; телекомунікацій і роботи із засобами масової інформації; зв'язку

з вищими рівнями урядової влади (автономії, держави); науково-методичних і технічних консультацій; гуманітарної допомоги; охорони здоров'я; забезпечення безперервності критично-важливих послуг для населення; цивільної оборони. Можуть створюватися *профільні робочі підгрупи* за сферами протипожежної, екологічної, громадської, техногенної безпеки, пошуково-рятувальної діяльності, надання невідкладної медичної допомоги, боротьби з повеннями тощо. До штату підгруп входять досвідчені фахівці-практики органів місцевої влади, агентств, аварійно-рятувальних служб, науково-дослідних, аналітичних установ та ін. Вони діють у рамках робочих програм місцевих форумів стійкості й технічних завдань із розвитку стійкості місцевих громад. Між главами підгруп щоквартально проводяться зустрічі.

**Стратегічні координаційні групи** (англ. Strategic Coordinating Group, SCG) при місцевих форумах стійкості активуються у разі виникнення надзвичайних ситуацій, ліквідація наслідків яких потребує: ефективного антикризового управління; централізованої координації дій на оперативному й тактичному рівнях; забезпечення якісної взаємодії з вищими органами влади (автономії, держави); забезпечення додатковими спроможностями; об'єднання зусиль місцевих громад. Стратегічні координаційні групи формуються заздалегідь із досвідчених представників категорії 1, керівників цільових робочих підгруп місцевих форумів стійкості, а також фахівців категорії 2, досвід яких може бути корисним для вирішення кризової ситуації. Глави та склад учасників SCG обираються з урахуванням типу надзвичайної ситуації, що виникла (пожежа, повінь, техногенні чи транспортні аварії, пандемія тощо).

Завданнями SCG є:

- забезпечення координації дій під час ліквідації надзвичайних ситуацій та підтримання внутрішніх і зовнішніх комунікацій;
- узгодження стратегічних пріоритетів щодо реагування на надзвичайні ситуації, які виникли;
- розроблення загальної стратегії та завдань для сил оперативного реагування;
- об'єктивне визначення необхідних додаткових ресурсів і їх розподіл;
- здійснення фінансового контролю над використанням ресурсів;
- підтримання комунікативних зв'язків із сусідніми місцевими форумами стійкості, координаційними структурами вищого рівня (автономії, держави);

- інформаційне забезпечення всіх учасників ліквідації надзвичайних ситуацій;
- інформування місцевих громад через засоби масової інформації.

Для функціонування SCG створюється **Центр стратегічної координації** (англ. Strategic Coordination Centre, SCC).

Плани формування стратегічних координаційних груп розробляються завчасно. Зокрема, вони містять: а) перелік глав стратегічних координаційних груп та варіації складу їхніх учасників і секретаріату відповідно до типів надзвичайних ситуацій, які можуть виникнути, а також повноваження, обов'язки та завдання зазначених посадових осіб; б) склад міжгалузевої логістичної групи з розподілом відповідальності для кожного її учасника щодо забезпечення SCG необхідним приміщенням, обладнанням, надання фінансового та іншого ресурсного забезпечення, IT-підтримки тощо.

При місцевих органах влади та у секторі промисловості ВБ функціонують **радники з питань боротьби з тероризмом** (англ. Counter Terrorism Security Advisors, CTAs)<sup>51</sup>. Вони беруть участь у роботі місцевих форумів стійкості, надають рекомендації та допомогу у сфері забезпечення антитерористичного захисту місцевих громад, їхньої критичної інфраструктури, промислових об'єктів, кібермереж тощо. Основним завданням радників є виявлення вразливостей до терористичних атак, консультування щодо розробки планів із боротьби з тероризмом та злочинністю, а також організації діяльності стосовно забезпечення безпеки у цій сфері.

### **1.3.2. Особливості забезпечення стійкості місцевих громад у межах Англії, Уельсу, Шотландії, Північної Ірландії та м. Лондона**

**Англія** (9 адміністративних округів, 6 метропольних графств, 28 неметропольних графств, 55 унітарних одиниць, Великий Лондон і острови Сіллі). В Англії створено 37 місцевих форумів стійкості на територіях 9 адміністративних округів. У кожному окрузі функціонує представництво уряду Великої Британії<sup>52</sup>. Особливістю англійсько-

---

<sup>51</sup> Counter Terrorism Security Advisors. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/counter-terrorism-support-for-businesses-and-communities/working-with-counter-terrorism-security-advisers>

<sup>52</sup> United Kingdom – Disaster management structure. Vademecum – Civil Protection. URL: <https://ercportal.jrc.ec.europa.eu/vademecum/uk/2-uk-1.html>

го досвіду є те, що урядові міністерства та агенції Великої Британії беруть безпосередню участь у забезпеченні цивільного захисту населення Англії від надзвичайних ситуацій, щільно співпрацюючи з місцевими форумами стійкості. Наприклад, Відділ у справах забезпечення стійкості до надзвичайних ситуацій Міністерства житлового будівництва, місцевих громад та самоврядування ВБ (*англ.* Ministry of Housing, Communities and Local Government, MHCLG, Resilience Emergencies Division, RED)<sup>53</sup> відповідає за розвиток скоординованого співробітництва місцевих форумів стійкості в Англії, у т. ч. щодо організації процесів планування у сфері готовності до надзвичайних ситуацій. Місцеві форуми не підпорядковуються цьому міністерству, а лише визнають його стратегічне лідерство, підтримують тісні партнерські стосунки та здійснюють обмін інформацією.

**Лондон.** Столиця Великої Британії є окремою адміністративною одиницею Англії під назвою «Великий Лондон» (*англ.* Greater London). Місто поділене на 33 райони, їх життєдіяльність забезпечують незалежні муніципальні органи самоврядування (районні муніципалітети), які не підпорядковані міській адміністрації, а лише визнають її стратегічне лідерство в політиці розвитку Великого Лондона. Лондонське партнерство стійкості являє собою мережу локальних форумів стійкості (районних, секторальних, міських, профільних), а також координаційних та інших структур їх забезпечення. Функціонування цього партнерства здійснюється відповідно до настанов і норм Закону «Про адміністрацію Великого Лондона» від 1999 р. (*англ.* Greater London Authority Act 1999), Лондонської стратегії партнерства із забезпечення стійкості (*англ.* London Resilience Partnership Strategy), Стратегії стійкості м. Лондона (*англ.* London City Resilience Strategy) та Лондонської програми стійкості (*англ.* London Resilience Programme).

У Лондоні впроваджено практику розвитку мережі профільно-галузевих форумів стійкості за сферами протипожежної, екологічної, промислової, транспортної безпеки, охорони здоров'я, комунальних послуг (водо- та енергопостачання), захисту проти повеней, стійкості об'єктів критичної інфраструктури тощо.

---

<sup>53</sup> Ministry of Housing, Communities and Local Government. URL: <https://www.gov.uk/government/organisations/ministry-of-housing-communities-and-local-government>

При районних муніципалітетах Лондона функціонують 33 районні форуми стійкості (*англ.* Borough Resilience Forum, BRF), які об'єднані в шість секторальних форумів стійкості (*англ.* Sub-Regional Resilience Forums, SRRF) при відповідних секторальних управліннях поліцейської служби. Кожен SRRF діє в одній із шести територіальних зон Лондона, у межах якої організовано систему спільного функціонування служб оперативного реагування на окремій секторальній території.

Координацію їх діяльності здійснює *Лондонський форум стійкості* (*англ.* London Resilience Forum, LRF). Також він відповідає за розробку стратегічних підходів щодо забезпечення стійкості Великого Лондона та його місцевих громад до надзвичайних ситуацій, є платформою для міжвідомчої взаємодії керівників установ і організацій міста з категорії 1. Передбачено можливість участі у форумі представників категорії 2, а саме: агенцій, які відповідають за ресурсне забезпечення розвитку стійкості, профільних комунальних та інших служб забезпечення життєдіяльності міста тощо.

При Лондонському форумі стійкості функціонує низка координаційних структур. Про них ідеться нижче.

*Лондонська рада програми стійкості* (*англ.* London Resilience Programme Board, LRPB) відповідає за реалізацію Лондонської стратегії партнерства із забезпечення стійкості та виконання заходів у рамках Лондонської програми стійкості, у т. ч. проведення практичних навчань і тренувань у сфері цивільного захисту населення.

*Лондонська консультативна група з питань оцінки ризиків* розробляє Лондонський реєстр ризиків.

*Групи та координатор з питань розвитку спроможностей* (*англ.* Capability Development Groups, CDGs, and Senior Responsible Owner, SRO) забезпечують процес міжвідомчого планування щодо попередження надзвичайних ситуацій, розвитку готовності та реагування на надзвичайні ситуації.

*Лондонська група забезпечення стійкості* (*англ.* London Resilience Group, LRG) координує процеси реалізації стратегічних цілей у сфері забезпечення стійкості м. Лондона, підпорядкована адміністрації Великого Лондона.

**Уельс** (9 графств, 3 міста, 10 міст-графств) має чотири місцеві форуми стійкості на території 22 районних муніципалітетів. Загальне

забезпечення і координацію діяльності місцевих форумів стійкості здійснюють *Відділ у справах забезпечення стійкості до надзвичайних ситуацій Міністерства житлового будівництва, місцевих громад та самоврядування ВБ*, а також *Уельський форум стійкості*<sup>54</sup>. Останній є посередницькою ланкою співробітництва між місцевими форумами стійкості та урядовими міністерствами ВБ. Засідання форуму проводяться щоквартально під головуванням першого міністра або міністра у справах соціальної справедливості та місцевого самоврядування уряду Уельсу (*англ. Minister for Social Justice and Regeneration*). Завдання Уельського форуму стійкості: забезпечувати колективне стратегічне управління у сфері розвитку стійкості місцевих громад Уельсу; здійснювати визначення пріоритетів у сфері розвитку стійкості місцевих громад; розробляти карти стійкості автономії з метою своєчасного виявлення вразливостей до надзвичайних ситуацій та їх усунення; запроваджувати ініціативи щодо обговорення питань забезпечення стійкості Уельсу на рівні уряду Великої Британії; забезпечувати транс-кордонне співробітництво із сусідніми автономіями тощо.

Підтримка діяльності Уельського форуму стійкості та місцевих форумів забезпечується координаційними групами при уряді Уельсу. До них належать:

*Уельський комітет з цивільного захисту* (*англ. Wales Civil Contingencies Committee, WCCC*), що забезпечує на рівні міністрів автономії вирішення нагальних питань розвитку стійкості громад до надзвичайних ситуацій;

*Уельський координаційний центр з надзвичайних ситуацій* (*англ. Emergency Co-ordination Centre (Wales), ECC(W)*), який створений урядом автономії для збирання та надання інформації, розроблення рекомендацій щодо реагування на надзвичайні ситуації;

*Уельське партнерство із забезпечення стійкості* (*англ. Wales Resilience Partnership Team, WRPT*) – окрема організація при уряді автономії, яка здійснює підтримку Уельського форуму стійкості у сфері координації місцевих форумів стійкості у справах цивільного захисту й розробки та виконання Уельського загального плану реагування, а також бізнес-плану Уельського форуму стійкості;

---

<sup>54</sup> Wales Resilience. URL: <https://gwentprepared.org.uk/index.php?id=98&L=882%2F-wp-login.php%27%22>

*Уельська група оцінки ризиків* (англ. Wales Risk Assessment Group, WRAG), яка забезпечує оцінку ризиків і спроможностей на рівні автономії та координацію цього процесу на рівні місцевих форумів стійкості, розроблення реєстрів ризиків місцевих громад (англ. Community Risk Registers, CRR);

*Об'єднана група аварійних служб* (англ. Joint Emergency Services Group, JESG), що є платформою для комунікацій між керівниками Уельської поліції, пожежно-рятувальної служби, аварійно-комунальних управлінь, агенції охорони здоров'я, служби надання невідкладної медичної допомоги, командуванням британських військових формувань, котрі дислокуються на території автономії, з питань протидії надзвичайним ситуаціям, цивільної оборони тощо. При групі діє координатор з питань координації взаємодії між службами оперативно-го реагування та військовими підрозділами;

*Група з питань цивільного захисту при уряді Уельсу* (англ. Civil Contingencies Group, CCG), що створена з метою реалізації колегіального підходу для розробки й реалізації політики у сфері розвитку стійкості громад до надзвичайних ситуацій. До її складу входять не тільки урядовці та представники профільних агентств автономії, а й експерти та науковці у сферах охорони здоров'я і навколишнього середовища, протидії повеням, забезпечення техніки безпеки тощо;

*Уельська група транскордонного співробітництва та зв'язків з британським урядом* (англ. Welsh Borders Resilience Group, WBRG), що забезпечує координацію дій, обговорення та вирішення питань у сфері стійкості громад до надзвичайних ситуацій на рівні транскордонного співробітництва з Англією та взаємодії з урядовими міністерствами ВВ;

*Управління у справах надзвичайних ситуацій уряду Уельсу* (англ. Welsh Government Emergencies Branch), яке забезпечує управлінські зв'язки між урядовими департаментами автономії, місцевими органами влади, службами оперативного реагування, комунальними підприємствами з метою планування та координації у сфері цивільного захисту населення, взаємодіє з урядовими міністерствами Великої Британії та департаментами інших автономій.

Основними програмними документами у сфері розвитку стійкості є Уельський загальний план реагування (англ. Pan-Wales Response Plan) та бізнес-план Уельського форуму стійкості (англ. Wales Resilience Forum Business Plan), які періодично оновлюються.



**Шотландія** (32 округи). Шотландська система забезпечення стійкості місцевих громад до надзвичайних ситуацій діє за принципами інтегрованого кризового управління (*англ.* Integrated Emergency Management, IEM) на основі міжвідомчої координації при реалізації заходів щодо оцінювання ризиків, профілактики, підготовки, реагування та відновлення.

*Регіональні партнерства стійкості* (*англ.* Regional Resilience Partnerships, RRP) об'єднують та координують діяльність місцевих форумів стійкості на територіях усіх 32 округів, а також взаємодіють із *Шотландським партнерством стійкості* (форумом), що визначає стратегічні пріоритети для автономії у цій сфері. У Шотландії створено три регіональні партнерства стійкості у північному, західному і східному регіонах автономії, у кожному з яких розміщено регіональні штаби поліцейських, пожежно-рятувальних служб та інших органів цивільного захисту населення, що здійснюють управління службами оперативного реагування на рівні місцевих громад.

Основні завдання регіональних партнерств стійкості: оцінювання ризиків і готовності до надзвичайних ситуацій місцевих громад; визначення ключового пріоритетного ризику, найбільш характерного для регіону автономії; організація комплексних навчань і тренувань у сфері цивільного захисту в міжтериторіальному просторі місцевих громад; виконання функцій тактичної координаційної групи під час ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, масштаби яких охоплюють територію декількох місцевих громад; здійснення пріоритизації використання ресурсів та їх перерозподілу в умовах надзвичайних ситуацій; забезпечення стратегічних комунікацій з населенням, взаємодії з урядом Шотландії тощо.

Участь у Шотландському партнерстві стійкості беруть вищі посадові особи уряду Шотландії, служб оперативного реагування автономії, регіональних партнерств стійкості, профільних агенцій, наукових та експертних установ Шотландії тощо. Партнерство, серед іншого, визначає стратегічні засади, пріоритети, цілі і завдання у сфері розвитку стійкості та протидії надзвичайним ситуаціям на рівні автономії, а також норми та правила функціонування трьох регіональних партнерств у рамках антикризового управління, визначає для них пріоритети діяльності та приймає рішення щодо розподілу ресурсів, забезпечує розроблення та реалізацію планів стосовно стратегічних комунікацій з населенням та взаємодії із засобами масової інформації.



*Підкомітет Кабінету міністрів Шотландії з питань стійкості* (англ. Cabinet Sub-Committee: Scottish Government Resilience CSC, SGoR) здійснює контроль за ефективністю політики щодо забезпечення стійкості Шотландії та її правового забезпечення, а також виступає із законодавчими ініціативами у цій сфері.

*Шотландська міністерська колегія у справах стійкості* (англ. Scottish Government Resilience (Ministerial), SGoR(M)) відповідає за визначення стратегічних підходів щодо реагування на надзвичайні ситуації. До колегії входять заступники міністрів, начальники відділів міністерств Шотландії, але її склад формується залежно від типу надзвичайної ситуації. В умовах настання кризових явищ колегія приймає рішення щодо доцільності активації *Центру забезпечення стійкості Шотландії* (англ. Scottish Government Resilience Room, SGoRR).

*Колегія перших осіб у справах стійкості уряду Шотландії* (англ. Scottish Government Resilience (Officials): SGoR(O)) – це група міністрів уряду Шотландії, у якій можуть брати участь й інші посадові особи, зокрема з числа представників парламенту. Вона надає рекомендації для SGoR(M) щодо ефективного подолання наслідків надзвичайних ситуацій, контролює діяльність цієї колегії та забезпечує координацію відповідної діяльності в межах уряду Шотландії.

*Центр забезпечення стійкості при уряді Шотландії* (англ. Scottish Government Resilience Room, SGoRR) – стратегічний центр кризового управління при виникненні масштабних надзвичайних ситуацій в автономії. Зазвичай його очолює координатор із надзвичайних ситуацій при уряді Шотландії. Склад SGoRR залежить від типу надзвичайної ситуації. Він визначає стратегічні напрями та підходи реагування на надзвичайні ситуації; здійснює збирання, аналіз та обробку інформації, що надходить із зони ліквідації наслідків надзвичайної ситуації; координує діяльність стратегічних координаційних груп при місцевих форумах стійкості (SCG) та тактичних координаційних груп при регіональних партнерствах стійкості, які беруть участь у ліквідації надзвичайної ситуації; здійснює картографування наслідків надзвичайної ситуації (щодо їх поширення на території автономії), а також аналіз ефективності реагування на надзвичайну ситуацію та розроблення пропозицій щодо подальших дій; забезпечує пріоритизацію додаткових ресурсів для ліквідації масштабних надзвичайних ситуацій тощо.

Діяльність SGoRR забезпечують *Управління забезпечення стійкості при уряді Шотландії* (англ. Scottish Government's Resilience Division) та *група офіцерів зв'язку при уряді Шотландії* (англ. Scottish Government Liaison Officers, SGLO).

*Національний науковий центр стійкості Шотландії* (англ. Scotland's National Centre for Resilience, NCR) забезпечує науково-методичну підтримку регіональних партнерств стійкості, служб оперативного реагування та уряду. Його діяльність відбувається у тісній співпраці з Метеорологічним бюро (англ. Met Office), Шотландським агентством з охорони навколишнього середовища (англ. Scottish Environment Protection Agency, SEPA), Шотландською фінансовою радою (англ. Scottish Funding Council, SFC), Шотландським форумом з питань повеней (англ. Scottish Flood Forum, SFF), Единбурзьким центром вуглецевих інновацій (англ. Edinburgh Centre for Carbon Innovation, ECCI), Університетом Глазго (англ. University of Glasgow), Британською геологічною службою (англ. British Geological Survey, BGS), Партнерством з питань захисту від стихійних лих (англ. Natural Hazards Partnership, NHP).

**Північна Ірландія** (6 графств, 26 районів). В автономії функціонує 26 муніципальних рад. Практика створення місцевих форумів стійкості не знайшла розвитку. Уряд Північної Ірландії централізовано реалізує функцію цивільного захисту населення через профільні міністерства автономії на основі укладених угод (домовленостей) у цій сфері з місцевими муніципалітетами.

При уряді автономії функціонує *Група з питань цивільного захисту Північної Ірландії* (англ. Civil Contingencies Group, Northern Ireland, CCG NI). Вона фактично виконує роль регіонального форуму стійкості, який опікується питаннями розробки, обговорення, узгодження політики розвитку стійкості місцевих громад. Крім того, група забезпечує стратегічну координацію дій усіх міністерств і відомств під час надзвичайних ситуацій у Північній Ірландії. CCG NI приймає рішення щодо доцільності активації *Групи кризового управління* (англ. Crisis Management Group, CMG), яка фактично є центром кризового управління під час виникнення масштабних надзвичайних ситуацій.

Структурно-організаційна побудова CCG NI подібна до Шотландського та Уельського форумів стійкості. Глава групи призначається з числа вищих посадових осіб Офісу першого міністра та його заступ-

ника. Робочі підгрупи при CCG NI здійснюють оцінку ризиків і загроз для Північної Ірландії, формують Реєстр ризиків для місцевих громад, розробляють методичне забезпечення за сферами прояву надзвичайних ситуацій та рекомендації щодо вирішення конкретних завдань і проблем у сфері розвитку стійкості місцевих громад, проводять періодичні огляди стану реалізації урядової політики у сфері розвитку стійкості місцевих громад до надзвичайних ситуацій, визначають стратегічні пріоритети, принципи і стандарти такої політики тощо.

### ***1.3.3. Механізми взаємодії між урядами Великої Британії та автономій в умовах ліквідації масштабних надзвичайних ситуацій***

У разі, коли наслідки надзвичайної ситуації поширюються на територію двох автономій, але їхні уряди, об'єднавши спроможності, здатні спільно забезпечити ліквідацію цих надзвичайних ситуацій, уряд ВБ може ініціювати створення **Регіональної координативної групи** (англ. Regional Coordinating Group, RegCG). Вона має забезпечити комплексний підхід до врегулювання ситуації та відновлення життєдіяльності у регіонах на основі спільних скоординованих дій урядів автономних адміністрацій, їх сил оперативного реагування за підтримки центральної влади ВБ. Як правило, регіональна координативна група утворюється за клопотанням форумів стійкості автономій, на території яких поширились наслідки надзвичайної ситуації. До такої групи входять представники категорії 1 – керівники оперативних служб реагування регіонів (автономій) і муніципалітетів та інші регіональні учасники.

У разі, якщо розвиток надзвичайної ситуації набуває більших масштабів, урядом ВБ може бути створено **Регіональний комітет з питань цивільного захисту** (англ. Regional Civil Contingencies Committee, RCCC), до якого входять, крім зазначених представників категорії 1, представники урядів автономій і центральної влади Великої Британії.

У випадках виникнення надзвичайної ситуації загальнонаціонального масштабу кризове управління здійснює центральний уряд Великої Британії. Кабінет міністрів ВБ призначає урядове міністерство, відповідальне за процес ліквідації надзвичайної ситуації (англ. Lead Government Department, LGD), та формулює завдання іншим міністерствам, які надають усебічну колективну підтримку LGD. Вибір відповідального міністерства залежить від типу надзвичайної ситуа-

ції (пожежа, повінь, техногенна або транспортна аварія, пандемія, терористичний акт тощо)<sup>55</sup>.

Уряд ВБ здійснює координацію дій через **Брифінговий центр Кабінету міністрів** (англ. Cabinet Office Briefing Rooms, COBR)<sup>56</sup>. Його функціонування забезпечується Секретаріатом з питань цивільного захисту при Кабінеті міністрів ВБ (англ. Civil Contingencies Secretariat, CCS) та за всебічної підтримки з боку Комітету з питань цивільного захисту Великої Британії (англ. Civil Contingencies Committee, CCC) і Стратегічної групи з протидії тероризму ВБ (англ. Strategic Group in Terrorist Incidents).

COBR є стратегічним координаційним центром центральної влади Великої Британії з протидії кризовим ситуаціям. Засідання COBR проводяться під головуванням прем'єр-міністра або міністра внутрішніх справ за участі міністрів і керівників профільних управлінь та підрозділів міністерств, а також національних агенцій та інших відомств країни. Склад учасників засідань обирається залежно від типу надзвичайної (кризової) ситуації, що розглядається. Допускається, що засідання також можуть очолювати урядові міністри ВБ, до сфери відповідальності яких відноситься надзвичайна ситуація, що виникла. До COBR обов'язково входять представники урядів автономій, на території яких сталася надзвичайна ситуація.

Головною функцією COBR є забезпечення ефективного кризового управління під час ліквідації надзвичайних ситуацій (природного, техногенного, біологічного, соціального характеру та тероризму), які мають значні наслідки для національної безпеки та стійкості Великої Британії на національному, регіональному і міжнародному рівнях. Важливими завданнями COBR є:

- моніторинг розвитку ситуації в зоні надзвичайної ситуації, збирання, аналіз і надання інформації щодо її змін для прем'єр-міністра, міністрів та інших учасників засідання в рамках COBR;
- комплексне дослідження чинників, властивостей, масштабності надзвичайної ситуації, розроблення оптимальних варіантів ліквідації її наслідків, а також обговорення стратегічних аспектів оперативного реагування та відновлення;

<sup>55</sup>United Kingdom – Disaster management structure. Vademecum – Civil Protection. URL: <https://ercportal.jrc.ec.europa.eu/vademecum/uk/2-uk-1.html>

<sup>56</sup>COBR. URL: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/cobr-cobra>

- забезпечення процесу колегіального прийняття учасниками за-сідань важливих рішень з питань антикризового управління, що стосуються: ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій; захисту життя та здоров'я людей, їхнього майна, навколишнього середо-вища від наслідків надзвичайної ситуації, а також своєчасного надання допомоги постраждалим; безперервності надання кри-тично важливих послуг для громадян та суспільства, стабілізації повсякденного життя, відновлення зруйнованої критичної інф-раструктури тощо;
- координація оперативної взаємодії британського уряду з націо-нальними міністерствами, агенціями і відомствами, регіональ-ними та місцевими силами оперативного реагування на надзви-чайні ситуації, а також своєчасне їх інформування про прийняті рішення з питань кризового управління в рамках COBR.

У процесі забезпечення координації діяльності та обміну інфор-мацією між центральною владою та адміністраціями автономій ВБ важливу роль відіграють координатор з питань цивільного захи-сту при регіоні (призначається королевою або прем'єр-міністром Великої Британії) та офіцер зв'язку з британським урядом (*англ.* UK Government Liaison Officer, GLO), який очолює групу зв'язку з урядом ВБ (*англ.* UK Government Liaison Team, GLT).

Центральна влада Великої Британії може ввести надзвичайний стан, який надає їй тимчасові особливі повноваження в умовах кри-зової ситуації. Застосування особливих повноважень здійснюється у випадках, коли чинні організаційно-правові механізми (повсякденно-го режиму) не забезпечують швидкий та ефективний процес ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, не дають можливості залучити за-гальнонаціональні резерви, а часу для прийняття нових законодавчих норм і правил недостатньо через зростання рівня загроз та необхідно-сті термінового реагування. Це надає урядові ВБ право використову-вати загальнонаціональні резерви, а також за необхідності залучати матеріальні ресурси інших регіонів та приватного бізнесу. При цьому обсяг повноважень і суверенність автономних адміністрацій у відпо-відній сфері звужуються, тому надання особливих повноважень уря-дові країни здійснюється виключно за погодженням із королевою, а також парламентами автономій та ВБ.

### **1.3.4. Особливості оцінювання регіональних і місцевих ризиків та спроможностей**

**Оцінювання ризиків і готовності місцевих громад** проводиться щорічно місцевими форумами стійкості. Його результати публікуються у формі Реєстру ризиків місцевих громад (*англ.* Community Risk Register, CRR), що оновлюється кожні два роки. Процес урахує результати оцінювання ризиків на національному рівні (*англ.* National Risk Assessment, NRA), викладені в Національному реєстрі ризиків ВБ (*англ.* National Risk Register, NRR).

Загалом оцінювання ризиків на національному, регіональному і місцевому рівнях відбувається за єдиною методологією, проте існують певні відмінності у підготовці регіональних реєстрів ризиків. Так, в Англії, Уельсі, Шотландії реєстр ризиків місцевих громад публікується кожним місцевим форумом стійкості. Крім того, при Уельському форумі стійкості розробляється реєстр ризиків автономії з урахуванням результатів оцінювання готовності місцевих громад. У Шотландії кожне з трьох регіональних партнерств стійкості здійснює аналіз оцінок ризиків місцевих громад та публікує регіональний реєстр ризиків. У м. Лондоні оцінювання ризиків проводиться на рівні районних форумів стійкості за координації з боку секторальних форумів стійкості з подальшою розробкою єдиного Лондонського реєстру ризиків. У Північній Ірландії оцінювання ризиків та розроблення відповідного реєстру здійснюється на рівні міністерств і відомств північно-ірландського уряду.

Щорічно відділ у справах забезпечення стійкості до надзвичайних ситуацій Міністерства житлового будівництва, місцевих громад та самоврядування ВБ (*англ.* Ministry of Housing, Communities & Local Government/Resilience and Emergencies Directorate, MHCLG/RED) надсилає до автономій і місцевих форумів стійкості Керівництво щодо оцінювання ризиків на місцевому рівні (*англ.* Local Risk Assessment Guidance, LRAG). Цей документ забезпечує стандартизацію підходів до оцінювання ризиків на всіх адміністративно-територіальних рівнях Великої Британії. У ньому, серед іншого, деталізуються результати національної оцінки ризиків щодо конкретного регіону, характеризується найбільш пріоритетний регіональний ризик та надається сценарій його найгіршого прояву в сукупності з іншими ризиками, зазначаються показники ймовірності та масштабності наслідків від таких надзвичайних ситуацій, які автономія чи окремий регіон мають урахувати під час планування.

Процес оцінювання ризиків і готовності місцевих громад має такі особливості:

1) існує циклічність у межах єдиної системи стратегічного планування у сфері розвитку національної стійкості ВБ. Зокрема, оцінка ризиків та готовності місцевих громад є основою для підготовки чергової національної оцінки ризиків. У свою чергу, результати оцінювання ризиків на національному рівні є цільовими орієнтирами для проведення подальшого оцінювання ризиків на місцевому рівні. Крім того, оцінювання ризиків та готовності місцевих громад до надзвичайних ситуацій забезпечує безперервність оцінювання ефективності процесів планування та внесення необхідних коректив;

2) застосовується комплексний підхід щодо оцінювання ризиків і готовності місцевих громад до надзвичайних ситуацій, надається узагальнена характеристика впливу ризиків і загроз на безпеку та стійкість місцевих громад, а також на безперебійність функціонування критичної інфраструктури, органів місцевого управління, служб оперативного реагування, бізнесу тощо. Здійснюється визначення одного найбільш пріоритетного ризику або загрози надзвичайної ситуації на найближчі один-два роки. Визначаються рівні готовності громади, а також її критичної інфраструктури до реагування на надзвичайні ситуації в екстремальних умовах;

3) проводиться системний аналіз місцевого безпекового середовища із застосуванням методу «сканування горизонту подій», передусім за такими напрямками: навколишнє середовище, соціальне середовище, інфраструктура.

#### **1.4. Огляд систем кризового реагування та цивільного захисту в країнах ЄС у контексті забезпечення регіональної стійкості<sup>57</sup>**

У контексті розбудови національної стійкості у країнах ЄС значна увага приділяється забезпеченню готовності та управлінню ризиками надзвичайних ситуацій. Це спричинено тим, що повністю уникнути таких ризиків неможливо (особливо у випадку їх природного

---

<sup>57</sup>При підготовці підрозділу 1.4 використано матеріали з електронного ресурсу: Vademecum – Civil Protection. URL: <https://ercportal.jrc.ec.europa.eu/vademecum/index.html>



походження), але можна зменшити їх негативні наслідки для суспільства і держави.

Попри національні відмінності й особливості організації цих процесів, зумовлені безпековою ситуацією, історичним розвитком, географічним розташуванням, геофізичними та кліматичними умовами, основними акторами у процесах кризового реагування й цивільного захисту в переважній більшості країн виступають:

- органи центральної, регіональної і місцевої адміністративної влади (як організатори);
- пожежні й аварійно-рятувальні служби (професійні та волонтерські), центри екстреної допомоги;
- поліція (у т. ч. місцева), структури цивільної оборони, громадські групи самооборони та охорони порядку;
- служби охорони здоров'я (медичні заклади, швидка допомога, національні організації Червоного Хреста);
- комунальні служби та компанії життєзабезпечення, транспортні та телекомунікаційні служби й компанії, ЗМІ, державні та приватні організації і підприємства (у т. ч. адміністрації портів та аеропортів).

Привертає увагу широка участь волонтерів, неурядових організацій, приватного сектору (за деякими винятками), інколи й науковців на етапах оцінки ризиків, планування заходів протидії та відновлення.

Збройні сили зазвичай залучаються в разі необхідності за нестачі сил, засобів і ресурсів у цивільному секторі, але діють під керівництвом цивільної влади та беруть участь у плануванні заходів.

Міжнародне співробітництво країн ЄС у цій сфері регулюється політичними домовленостями в рамках ЄС (у т. ч. Відкритої часткової угоди, що стосується масштабних надзвичайних ситуацій Ради Європи (*англ.* EUR-OPA Major Hazards Agreement)), ООН, НАТО, МАГАТЕ та інших міжнародних та регіональних організацій і домовленостей. Більшістю країн ЄС укладені також двосторонні угоди із сусідніми державами про взаємодопомогу в надзвичайних ситуаціях.

Схарактеризуємо системи кризового реагування та цивільного захисту країн ЄС у контексті забезпечення регіональної стійкості.

**Австрія** (*офіц.* Австрійська Республіка) – федеративна республіка, у її складі дев'ять автономних земель (*нім.* Bundesländer), кожна з яких має свій парламент та уряд на чолі з губернатором землі (*нім.*

Landeshauptmann). Землі розділені на 2304 міські та сільські муніципалітети (*нім.* Gemeinden).

Політична система Австрії організована на трьох рівнях: федеральному, земельному, муніципальному. Крім того, існує суто адміністративний рівень управління між землями та муніципалітетами – округи (*нім.* Bezirke).

Відповідальність за захист цивільного населення покладено на Федеральне міністерство внутрішніх справ (*нім.* Bundesministerium für Inneres, BMI або Innenministerium), зокрема на Департамент II/4 МВС – Департамент цивільного захисту та захисту у кризах і надзвичайних ситуаціях (*англ.* Department II/4 – Civil Protection, Crisis and Disaster Protection Management of the BMI), який є головним координаційним органом у випадках міжнародних і загальнонаціональних криз і лих, а також під час подій, які зачіпають одночасно кілька федеральних земель. Департамент складається з двох підрозділів: міжнародного цивільного захисту та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій (*англ.* International Civil Protection, ICP, and Disaster Relief Affairs, DRA) та національного захисту та управління кризами і надзвичайними ситуаціями (*англ.* National Crisis and Disaster Protection Management, NCDPM). До їх складу входять представники державних міністерств і федеральних земель, а в разі виникнення надзвичайної ситуації запрошуюються представники інших служб (наприклад, пожежних бригад, преси, радіо- і телемовлення). Федеральний уряд відповідає за попередження і забезпечення готовності, проте він несе обмежену оперативну відповідальність за реагування. Більшість завдань у галузі цивільної безпеки вирішуються на рівні земель, округів і муніципалітетів.

Оперативним інструментом координації та інформації є Федеральний центр оповіщення (*англ.* Federal Alarm Centre, FAC) BMI, який стає єдиним координаційним центром для федеральних земель, сусідніх країн, Європейського Союзу та міжнародних організацій. Центр може діяти цілодобово і здійснювати відповідні початкові кроки щодо реагування на кризову ситуацію. За підготовчі та попереджувальні заходи захисту відповідають як федеральний уряд, так і уряди окремих земель.

Землі мають законодавчу компетенцію і несуть відповідальність за захист цивільного населення на субнаціональному (регіональному) рівні. Вони діють через регіональні центри оповіщення і покладаються переважно на волонтерські організації з надання допомоги.

Порядок надання допомоги і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій регулюється регіональними законами. Ці закони також визначають роль округів (адміністративних підрозділів земель) і муніципальних адміністрацій у разі виникнення надзвичайних ситуацій на місцях. Як правило, заходи реагування й заходи з надання допомоги належать до компетенції окружних адміністрацій або міських голів. У більшості випадків закони земель вимагають, щоб планування управління кризовими ситуаціями здійснювалося на всіх рівнях (земель, округів і муніципалітетів, а також найважливіших елементів інфраструктури, наприклад лікарень). Координаційні комітети створюються на рівні земель і округів.

**Бельгія** (*офіц.* Королівство Бельгія) складається з трьох регіонів (*фр.* regions) і десяти провінцій (*фр.* Provinces). Урядування в державі організоване на трьох рівнях: федеральному, регіональному та на рівні мовних спільнот зі складним розподілом відповідальності.

Антикризове управління здійснюється на трьох рівнях залежно від масштабів інциденту:

- 1) муніципальний рівень – відповідальність мера;
- 2) провінційний рівень – відповідальність губернатора провінції;
- 3) федеральний рівень – відповідальність міністра внутрішніх справ.

Усі рівні відповідають за планування на випадок надзвичайних ситуацій на своїх територіях. Пожежні команди підпорядковуються муніципальній владі, тоді як федеральні служби цивільного захисту зведені у шість оперативних підрозділів, розподілених по території країни і підпорядкованих Дирекції операцій Генерального директорату цивільної безпеки Міністерства внутрішніх справ, яка є компетентним органом щодо національної координації.

Брюссельська пожежна команда підпорядкована владі Брюссельського столичного регіону.

Координація управління кризовими ситуаціями, законодавчою базою якої є Королівський декрет від 31 січня 2003 р., здійснюється також на трьох рівнях урядування відповідно до низки критеріїв, включно й масштабності надзвичайної ситуації та наявності необхідних сил і засобів.

Координацію та управління кризовою ситуацією на рівні провінцій очолює губернатор, який інформує міністра внутрішніх справ. На муніципальному рівні відповідальним є мер, який інформує губерна-

тора. Заходи зазвичай здійснюються відповідно до заздалегідь визначених планів дій у надзвичайних ситуаціях. Аварійні служби також можуть мати власні плани дій.

**Болгарія** (*офіц.* Республіка Болгарія) складається з 28 областей (*болг.* области), які поділяються на 264 громади/муніципалітети (*болг.* община). Очільник області (*болг.* областен управител) призначається національним урядом.

За організацію цивільного захисту, також і запобігання надзвичайним ситуаціям, відповідає Генеральний директорат з питань пожежної безпеки та захисту цивільного населення (*болг.* Главна дирекция «Пожарна безопасност и защита на населението») при Міністерстві внутрішніх справ. Директорат має адміністративні підрозділи в кожній області країни та здійснює загальну координацію діяльності в разі надзвичайних ситуацій. Визначено національний та обласні міжвідомчі рівні цивільного захисту, управління, контролю та координації у надзвичайних ситуаціях, а в кожній області є свій Оперативний комунікаційний та інформаційний центр. Залучення сил та засобів відбувається через Інтегровану систему рятування.

Координацію та управління рятувальними та аварійно-відновлювальними заходами на територіальному рівні (області та муніципалітети) покладено на відповідні органи влади, тобто на очільників областей на регіональному рівні та мерів (*болг.* кмет) на місцевому рівні. Залучення сил та засобів здійснюється відповідно до планів, підготовки яких передбачена національним законодавством.

**Греція** (*офіц.* Грецька Республіка) поділена на сім децентралізованих адміністрацій, тринадцять регіонів (периферій, *грец.* περιφέρειες), 326 муніципалітетів, або демів (*грец.* δήμοι).

Генеральний секретаріат з питань цивільного захисту (*англ.* General Secretariat for Civil Protection, GSCP) при Міністерстві захисту громадян (*англ.* Ministry of Citizen Protection, MCP) координує планування, але захист цивільного населення є спільною відповідальністю відповідних міністерств, установ і територіальних органів влади. Існує Міжвідомчий комітет з національного планування та Центральний координаційний орган з питань цивільного захисту.

Сім децентралізованих державних органів цивільного захисту забезпечують координацію взаємодії, контролюють та консультують акторів регіонального рівня.

Усі зацікавлені сторони готують свої плани дій у надзвичайних ситуаціях. GSCP, генеральні секретарі регіонів та префекти координують дії на відповідному рівні. Регіони забезпечують планування, координацію, а також оперативні завдання. Муніципалітети здійснюють планування, координацію та виконують оперативні завдання. І регіони, і муніципалітети забезпечують роботу Пожежної служби (*англ.* Hellenic Fire Service, HFS) – основного оперативного ресурсу, підпорядкованого GSCP, що складається з центральної та децентралізованих регіональних служб. Усі сили цивільного захисту забезпечуються Національним оперативним центром цивільного захисту.

**Данія** (*офіц.* Королівство Данія) поділяється на п'ять регіонів (*дан.* region); дві автономії (Гренландія, Фарерські острови) і 98 комун (*дан.* kommunne).

Відповідальність за захист цивільного населення покладається на всі рівні влади: центральний, регіональний та муніципальний. На національному рівні Данське агентство з питань надзвичайних ситуацій (*дан.* Beredskabsstyrelsen, *англ.* Danish Emergency Management Agency, DEMA) при Міністерстві оборони виконує координаційну роль і відповідає за готовність та реагування на надзвичайні ситуації. DEMA опікується регіональними центрами з національної готовності до забезпечення аварійно-рятувальних робіт. Завдання з координації також покладаються на Національний оперативний штаб.

Регіональні центри забезпечують готовність до аварійно-рятувальних робіт на муніципальному рівні. Координація здійснюється регіональними радами, до складу яких входять представники поліції, регіону, DEMA, Данської охорони (*дан.* Hjemmeværnet) тощо. Муніципалітети відповідають за створення муніципальних систем готовності до порятунку. Муніципальна комісія з планування дій у надзвичайних ситуаціях (*англ.* Municipal Commission for Contingency Planning, МССР) під головуванням мера бере на себе відповідальність за комплексне планування цивільного захисту.

**Естонія** (*офіц.* Республіка Естонія) поділена на 15 повітів (*ест.* Maakond), до складу яких входять міські муніципалітети (*ест.* linn) та сільські волості (*ест.* vald).

Відповідальність за цивільний захист покладено на Міністерство внутрішніх справ, зокрема на Рятувальний департамент Естонії (*англ.* Estonian Rescue Board, ERB), який відповідає за координацію,

планування та оперативне управління регіональних рятувальних центрів (*англ.* Regional Rescue Centres, RRC).

На чолі кожного регіонального рятувального центру, який створюється старійшинами (*ест.* maavanem) відповідного повіту (*ест.* maakond), стоїть голова повітового комітету з управління кризовими ситуаціями (*англ.* regional crisis management committee, RCMC). Старійшини повітів підпорядковуються міністру внутрішніх справ. Комітети з регулювання кризових ситуацій створюються також і на місцевому рівні, їх очолюють мери. Територіальні кризові комітети на регіональному (повітовому) та на місцевому рівнях несуть відповідальність за надання допомоги щодо комунікації та координації регіональним і місцевим органам, відповідальним за реагування на надзвичайні ситуації.

**Ірландія** (*офіц.* Республіка Ірландія) складається з чотирьох історичних провінцій, які поділяються на 29 адміністративних графств (*англ.* County).

На центральному рівні відповідальність за цивільний захист розподіляється між відповідними міністерствами. Загальну координацію та нагляд здійснює Офіс планування у надзвичайних ситуаціях (*англ.* Office of Emergency Planning, OEP) при Міністерстві оборони. Порядок управління надзвичайними ситуаціями (від оцінки до управління ризиками, готовності, реагування та відновлення) визначено у Рамковому механізмі управління в умовах масштабних надзвичайних ситуацій (*англ.* Framework for Major Emergency Management, FMEM). У цьому документі також визначено порядок організації скоординованого реагування на надзвичайні ситуації, у т. ч. на місцевому та регіональному рівнях; механізми зв'язку Головних профільних органів реагування (*англ.* Principal Response Agencies, PRA) з іншими рівнями влади та залученими органами; способи залучення інших зацікавлених сторін (наприклад, волонтерів, комунальних служб, громад) до дій у надзвичайних ситуаціях.

Для цілей організації цивільного захисту країну розділено на вісім регіонів надзвичайних ситуацій (*англ.* Major Emergency Regions, MER). У кожному регіоні існують міжвідомча регіональна керівна група (*англ.* Inter-agency Regional Steering Group, RSG) та регіональна робоча група (*англ.* Regional Working Group, RWG), до складу яких входить керівний та оперативний персонал PRA. Ради графств (округів) та міські ради є одними з основних профільних органів реагування і покли-

кані керувати реагуванням на надзвичайні ситуації, що виникають на місцевому та регіональному рівнях. Заходи реагування здійснюються згідно з планом дій у надзвичайних ситуаціях та низкою процедур, домовленостей та інструкцій, установлених для виконання обов'язків, визначених у Рамковому механізмі.

Планування на випадок надзвичайних ситуацій в Ірландії є частиною загального планування, яке здійснюється кожним урядовим відомством. Проте оперативна відповідальність покладається на екстрені служби під егідою відповідних департаментів. Окремі департаменти також відповідають за будь-яку необхідну координацію між департаментами та/або службами. Офіцери зв'язку та взаємодії у кожному відомстві забезпечують швидкий та належний розгляд кожного запиту про сприяння. Списки контактних осіб та експертів у сфері державних служб регулярно оновлюються на центральному рівні. Залежно від масштабів надзвичайної ситуації уряд може створювати національний комітет для моніторингу та консультацій.

**Ісландія** (не є членом ЄС, але співпрацює в рамках Механізму цивільного захисту ЄС, *англ.* EU Civil Protection Mechanism, CPM) поділяється на 74 муніципалітети. Крім того, на території цієї країни створено 15 округів комісарів поліції. У кожному окрузі є один або кілька комітетів цивільного захисту, загальна їх кількість – 22.

Міністр юстиції та прав людини є вищим посадовцем з питань цивільного захисту на національному рівні. Міністр делегує адміністративну відповідальність Національному комісару Ісландської поліції (*англ.* National Commissioner of the Icelandic Police, NCIP), який контролює питання щодо оцінювання небезпек та ризиків, подолання наслідків, планування дій у надзвичайних ситуаціях і відповідає за координацію зусиль на національному рівні. Він очолює Ісландський національний об'єднаний центр рятування, командування і координації (*англ.* Joint Rescue and Coordination Centre, JRCC) та Департамент цивільного захисту та управління надзвичайними ситуаціями (*англ.* Department of Civil Protection and Emergency Management, DCPM), який відповідає за щоденне управління питаннями цивільного захисту. Він забезпечує діяльність Національного координаційного командного центру, який може бути активований у будь-який час, і очолює його у надзвичайних ситуаціях. NCIP та DCPM відповідають також за дослідження у сфері цивільного захисту.



Діяльність Національного координаційного командного центру спрямовується комітетом з одинадцяти осіб, призначених Міністром юстиції та прав людини з числа представників Берегової охорони Ісландії, Генерального директора з питань охорони здоров'я, виконавчого комітету пожежної охорони столичного округу, виконавчого комітету служби екстрених телефонних викликів, Ісландського Червоного Хреста, державної компанії аеродромного та аеронавігаційного обслуговування та Ісландської служби пошуку та рятування (*англ.* Icelandic Association for Search and Rescue, ICE-SAR), Міністерства транспорту та телекомунікацій і комітету Союзу місцевих органів влади.

Державна політика у сфері цивільного захисту та безпеки розробляється Радою цивільного захисту та безпеки під головуванням прем'єр-міністра на трирічний період.

Усі міністерства та національні відомства зобов'язані складати плани дій на випадок надзвичайних ситуацій. Шість–вісім міністрів є членами Ради цивільного захисту та безпеки. Усі відомства зобов'язані узгоджувати свої плани та оперативні процедури з NCIP та DCPM. Кожне відомство керує власним відповідним підрозділом за координуючої ролі комісара місцевої поліції.

Місцеві комісари поліції є вищим органом влади з питань цивільного захисту на місцевому рівні. Їх призначає міністр юстиції та прав людини. Вони очолюють місцеві оперативні командування, з якими співпрацюють представники місцевих органів влади, волонтерських пошуково-рятувальних груп та Ісландського Червоного Хреста. Поліцейські комісари беруть також участь у роботі місцевих комітетів цивільного захисту (*англ.* Civil Protection Committees, CPCs), які призначаються органами місцевого самоврядування. Основна роль CPCs полягає в оцінці загроз, подоланні наслідків та плануванні дій у надзвичайних ситуаціях.

**Іспанія** (*офіц.* Королівство Іспанія) має у складі 17 автономних спільнот і два автономні міста. Спільноти поділяються на 50 провінцій (*исп.* provincias), а ті – на комарки (*исп.* comarca), які, своєю чергою, складаються із муніципалітетів (*исп.* municipios/concejos). Найнижча ланка – парафії (*исп.* parroquia).

Відповідальність за захист цивільного населення покладено на Міністерство внутрішніх справ і його Генеральний директорат цивільної оборони і надзвичайних ситуацій (*англ.* General Directorate of Civil

Protection and Emergencies, GDCPE). Останній, зокрема, відповідає за планування, організацію і забезпечення діяльності Оперативного координативного центру та за взаємодію з автономними спільнотами й містами Сеута і Мелілья. Координація здійснюється через групи та підгрупи цивільної оборони представництва урядів автономій і провінцій. На центральний рівень також покладено відповідальність за мобілізацію та застосування військового підрозділу з надзвичайних ситуацій (*англ.* Military Emergency Unit, MEU) відповідно до встановлених протоколів.

Автономії і муніципалітети самостійно регулюють питання захисту цивільного населення або управління в надзвичайних ситуаціях. Організація захисту на регіональному рівні варіюється від однієї автономії до іншої. У деяких випадках створені відповідні міністерства чи департаменти, які опікуються питаннями управління в надзвичайних ситуаціях, а в інших – центри. Іноді створюється спеціальне агентство або ж заходи захисту розглядаються спільно з питаннями безпеки. До числа завдань, що вирішуються на регіональному рівні, відносять розгляд муніципальних надзвичайних планів, які потім включаються в регіональні плани. Керівництво оперативними підрозділами і плануванням здійснюється як на регіональному, так і на місцевому рівнях.

**Італія** (*офіц.* Італійська Республіка) має у складі 20 регіонів (*итал.* regione), поділених на 110 провінцій (*итал.* provincia) та близько 8100 муніципалітетів. Деякі регіони об'єднані в п'ять автономних областей, які мають свої парламенти з повноваженнями у питаннях місцевого самоврядування.

Відповідальність за захист цивільного населення покладається на Голову Ради міністрів (та міністра внутрішніх справ), який доручає Департаменту цивільного захисту (*итал.* Dipartimento della Protezione Civile, DPC) координацію та керівництво національною системою цивільного захисту. У DPC працюють вісім основних офісів, кожним з яких керує генеральний директор. Крім того, кожен офіс складається з двох або більше служб, що виконують конкретні завдання.

У тісному взаємозв'язку з територіальними органами влади DPC здійснює прогнозування, забезпечує запобігання кризовим ситуаціям, здійснює управління під час таких ситуацій, надання допомоги у випадку природних і техногенних катастроф відповідно і залежно від типу і масштабу надзвичайної ситуації. Заходи проводяться на най-

нижчому можливому рівні (тобто муніципалітетами), але організовуються під управлінням регіонів або центрального уряду, якщо ці заходи стосуються різних спільнот або перевищують місцеві/регіональні спроможності.

У випадку надзвичайної ситуації ДРС може за короткий час оцінити її масштаби та достатність місцевих ресурсів для протидії. У найсерйозніших ситуаціях ДРС бере на себе загальну координацію операціями, тоді як усі зацікавлені органи на регіональному, провінційному та муніципальному рівнях виконують свої конкретні ролі.

У 1992 р. в Італії створена Національна служба цивільного захисту (*итал.* Protezione Civile).

Відповідальність за здійснення заходів цивільного захисту покладається на мінімально можливий адміністративний рівень. Мер відповідає за організацію і планування цивільного захисту та рятування в межах муніципалітету. У разі масштабних надзвичайних ситуацій відповідальність поступово переходить на провінційний, регіональний та загальнонаціональний рівні.

Регіони відповідають за прогнози та програми запобігання; провінції – за визначення та реалізацію відповідних планів управління у надзвичайних ситуаціях; муніципалітети – за проект муніципального плану дій у надзвичайних ситуаціях та координацію операцій із надання допомоги на відповідних територіях.

У випадку конкретних надзвичайних ситуацій координація та оперативна діяльність здійснюються через багаторівневу ієрархічну систему, яка складається з муніципальних оперативних центрів (*итал.* Centro Operativo Comunale, С.О.С.), провінційних змішаних оперативних центрів (*итал.* Centro Operativo Misto, С.О.М.) та центрів координації рятувальних служб (*итал.* Centro di Coordinamento dei Servizi di Soccorso, С.С.С.), регіональних оперативних центрів та Дирекції командування і управління (*итал.* La Direzione Di Comando e Controllo, ДІ.СОМА.С.) на національному рівні.

Крім того, у приміщенні Департаменту цивільного захисту організовано Національну ситуаційну кімнату (*итал.* Sala Situazione Italia, Sit.I.), у якій цілодобово чергують представники основних оперативних структур Національної служби цивільного захисту, які здійснюють постійний контроль і моніторинг національної території, визначають ризики, що загрожують населенню, власності, будівлям та

навколишньому середовищу, та гарантують своєчасне реагування компетентних установ і адміністрацій.

До територіальних утворень, які беруть участь у захисті цивільного населення, належать регіони (та автономні провінції), провінції, муніципалітети та гірські громади (тобто об'єднання муніципалітетів). Органи влади регіонів відповідають за оцінку ризику, запобігання та прогнозування, підготовку керівних принципів для забезпечення підготовки місцевих планів дій у надзвичайних ситуаціях, ініціювання заходів із надання допомоги у разі надзвичайних ситуацій. Вони також можуть видавати нормативні акти щодо аспектів, які безпосередньо не належать до компетенції державного законодавства. Провінції в основному відповідають за прогнозування, запобігання та планування. Муніципалітети готують плани дій у надзвичайних ситуаціях, ініціюють заходи запобігання та несуть відповідальність за дії у надзвичайних ситуаціях на місцях. Відповідні оперативні центри організовані на всіх рівнях.

**Кіпр** (*офіц.* Республіка Кіпр), зокрема грецька частина цієї острівної держави, має у своєму складі шість районів (*грец.* Επαρχίες – епархій), які поділяються на 33 муніципалітети (*грец.* δήμος).

Цивільний захист є частиною цивільної оборони, за яку відповідає Міністерство внутрішніх справ. Міністерством створені Центральна рада цивільної оборони (*англ.* Central Civil Defence Council, CCDC) та кілька епархіальних рад цивільної оборони (по одній на епархію/район). В оперативному відношенні Сили цивільної оборони організовані в підрозділи, розподілені по всій території, укомплектовані добровольчим персоналом та призовниками.

**Латвія** (*офіц.* Латвійська Республіка) адміністративно поділяється на 110 країв (*латис.* novads), 9 міст республіканського підпорядкування (*латис.* republikas pilsētas) та 494 волостей (*латис.* pagasts).

Система цивільного захисту діє на двох територіальних рівнях – центральному та крайовому. Загальне функціонування системи є обов'язком прем'єр-міністра. Відповідальність за планування цивільного захисту на національному рівні покладається на Міністерство внутрішніх справ, а саме на Державну пожежно-рятувальну службу. Координація та управління здійснюються через Раду з управління кризами, яку очолює прем'єр-міністр. На територіальному рівні система структурована навколо відповідних служб країв і муніципалітетів, які також підпорядковуються Державній пожежно-рятувальній службі.

На крайовому рівні створюються комісії з питань цивільного захисту країв та міст, що перебувають під юрисдикцією держави. На ці підпорядковані місцевій владі комісії покладено завдання координувати заходи цивільного захисту на відповідних територіях у разі надзвичайних ситуацій.

**Литва** (*офіц.* Литовська Республіка) поділяється на 10 повітів (*лит.* apskritis), а також 60 районів або самоврядувань (*лит.* savivaldybe), у т. ч. 9 міст. Самоврядування діляться на староства (*лит.* seniūnija).

За цивільний захист у Литві відповідає Урядова комісія з надзвичайних ситуацій (*англ.* Government Emergency Commission, SEC) при Міністерстві внутрішніх справ. До складу комісії, рішення якої визначають реалізацію заходів цивільного захисту, входять представники інших міністерств, збройних сил, поліції, пожежно-рятувальних та інших служб. Пожежно-рятувальний департамент (*англ.* Fire and Rescue Department, FRD), також підпорядкований Міністерству внутрішніх справ, відповідає за адміністрування, координацію й імплементацію заходів. Оскільки цивільний захист управляється та організовується переважно на двох рівнях (національному й місцевому), комісії з питань надзвичайних ситуацій існують також на муніципальному рівні (самоврядування).

Муніципальні комісії з питань надзвичайних ситуацій відповідають за підготовку та реагування у надзвичайних ситуаціях на місцевому рівні. Ці комісії очолює директор муніципальної адміністрації. Директор призначає керівників муніципальних операцій, створює муніципальні оперативні центри та відповідає за організацію надзвичайних операцій, також і мобілізацію ресурсів системи цивільного захисту.

**Люксембург** (*офіц.* Велике Герцогство Люксембург) складається із 12 кантонів (*люксемб.* Kanton) та 116 комун, або муніципалітетів (*люксемб.* Gemeng).

За цивільний захист відповідає урядова організація Агенція рятувальних служб Люксембургу (*фр.* Administration des services de secours, ASS), підпорядкована Міністерству внутрішніх справ. ASS складається з трьох підрозділів: цивільного захисту; пожежно-рятувальної; адміністративної, технічної та медичної служб. ASS, серед інших завдань, організовує рятування та надання першої допомоги, керує телефонним номером екстрених викликів 112 та через своїх інспекторів здійснює контроль за місцевими пожежними командами. У великих аварійних ситуаціях пожежні команди працюють під керівництвом ASS.

На місцевому рівні відповідальність та керівництво діяльністю у надзвичайних ситуаціях беруть на себе мери. Якщо масштаби надзвичайних ситуацій перевищують їх можливості, за операції відповідає ASS.

**Мальта** (*офіц.* Республіка Мальта) поділена на п'ять регіонів (*мальт.* *regjuni*), але управління ними здійснюється безпосередньо зі столиці Валлетти. У державі утворено 68 виборних місцевих рад, кожна з яких відповідає за управління містами або регіонами різної величини. Адміністративна відповідальність розподілена між місцевими радами та центральним урядом у Валлетті. Не існує проміжних рівнів між місцевою адміністрацією та національним урядом. Мер є головою місцевої ради та її представником з усіх питань. Виконавчий секретар, який призначається радою, є виконавчим, адміністративним та фінансовим керівником ради. Всі рішення приймаються колективно разом з іншими членами ради.

Організація цивільного захисту є відповідальністю Міністерства внутрішніх справ та національної безпеки. У Міністерстві створено Департамент цивільного захисту (*англ.* Civil Protection Department, CPD), який здійснює нагляд за пожежно-рятувальними заходами, пошуково-рятувальними операціями у зонах міської забудови, наданням гуманітарної допомоги, небезпечними матеріалами тощо. Центр управління операціями розташований у штаб-квартирі CPD.

У країні є Рада цивільного захисту, до складу якої входять міністр внутрішніх справ, директор Департаменту цивільного захисту, уповноважений поліції, командувач збройними силами, експерт з питань охорони здоров'я, експерт з питань безпеки та представники інших державних департаментів і волонтерських організацій.

**Німеччина** (*офіц.* Федеративна Республіка Німеччина) складається із 16 земель (*нім.* *Länder*), які мають свої парламенти й уряди, а також високий ступінь автономії. Більшість земель поділяються на адміністративні округи (*нім.* *Regierungsbezirke*), а ті – на райони (*нім.* *Landkreise* та *kreisfreie Städte*). Місцеве самоврядування – муніципалітети (*нім.* *Kommunen*), які, серед іншого, управляють місцевим транспортом, будівництвом доріг, електро-, водо- й газопостачанням, каналізацією та захистом повсякденного життя.

У мирний час законодавча компетенція в галузі цивільної оборони (або захисту від лих) належить землям. Федеральний рівень – Міністерство внутрішніх справ, а також інші міністерства, Федеральне управління цивільної оборони і допомоги в разі стихійних лих

(нім. Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, BBK) і Федеральне агентство з надання технічної допомоги (нім. Bundesanstalt Technisches Hilfswerk, THW), яке відіграє допоміжну роль, але не виконує оперативних завдань. У виняткових надзвичайних ситуаціях може бути залучена федеральна поліція, збройні сили або віддається розпорядження одній землі про надання допомоги іншій.

Кожна земля в Німеччині відповідає за розробку політики в галузі цивільної оборони і має своє власне законодавство, яке встановлює процедури реагування на надзвичайні ситуації. Оперативну відповідальність за управління кризовими ситуаціями покладено на територіальний (муніципальний і районний) рівень. Пожежними бригадами, рятувальними службами та цільовими групами з управління кризовими ситуаціями керують мери й районні комісари. Саме на цих рівнях зазвичай оголошується про лихо, причому ступінь відповідальності підвищується від муніципального/районного до окружного рівня пропорційно масштабам надзвичайної ситуації. Уряди земель можуть виділяти додаткові сили та засоби або допомагати в оцінюванні ризиків.

**Польща** (офіц. Республіка Польща) складається із 16 воеводств (пол. województwo), які поділяються на 380 повітів (пол. powiat), включно й 66 міст, що мають статус міських повітів. Повіти поділено на 2479 гмін (пол. gmina).

Відповідальність за національну безпеку та оборону несе уряд країни – Рада міністрів Польщі. Управління кризовими ситуаціями забезпечується Урядовою групою з управління кризовими ситуаціями (англ. Government Crisis Management Team, GCMT) під головуванням прем'єр-міністра. GCMT є дорадчим органом, який координує управління кризовими ситуаціями, також і планування дій у надзвичайних ситуаціях цивільного характеру на національному рівні. Кожне міністерство теж несе відповідальність відповідно до сфери своєї компетенції, а більшість екстрених служб підпорядковані Міністерству внутрішніх справ та адміністрації (наприклад, Державна пожежна служба). Управління кризовими ситуаціями здійснюється на всіх територіальних рівнях – воеводств, повітів, муніципалітетів, гмін. На кожному з цих рівнів є орган управління кризовими ситуаціями, консультативна група та центр антикризового управління. Реагування починається на місцевому рівні, згодом за необхідності та залежно від виду надзвичайної ситуації воно підвищується до вищих урядових рівнів.



Відповідальність за кризове управління в умовах надзвичайних ситуацій покладена на місцевий (муніципальний) рівень.

Органами управління на рівні воєводств, повітів, муніципалітетів і гмін є відповідно воєвода, старости та гмінні й міські вїйти та президенти. Діяльність цих органів забезпечується групами з управління кризовими ситуаціями (*англ.* Crisis Management Teams, СМТ). Основними завданнями воєводського рівня є координація, нагляд і забезпечення діяльності нижчих державних рівнів. Воєводства також є зв'язковою ланкою між територіальними урядами та центральним рівнем. Завдання повітів – планування, запобігання, реагування та організація навчань. Оскільки створення центру антикризового управління не є обов'язковим на гмінному та муніципальному рівнях, зазвичай відповідальність за управління кризами покладається на повіти. До завдань гмін і муніципалітетів належать: пожежна служба, попередження, координація рятувальних робіт та евакуація. Міські президенти ставлять завдання всім організаціям та установам, які діють на муніципальному рівні.

**Португалія** (*офіц.* Португальська Республіка) поділяється на 18 округів (*порт.* distritos) та два автономні регіони (Азори та Мадейра). Вони, у свою чергу, складаються із 308 муніципалітетів (*порт.* município), які мають у своєму складі міста та більше ніж 4 тис. парафій (*порт.* freguesia).

Відповідальність за цивільний захист покладається на прем'єр-міністра та Міністерство внутрішніх справ. Національна комісія з питань цивільного захисту (*англ.* National Civil Protection Commission, NCPC) забезпечує міжвідомчу політичну координацію, а Національний координаційний центр (*англ.* National Coordination Centre, NCC) – міжвідомчу інституційну координацію. Цивільний захист – це інтегрована система, організована на всіх рівнях влади (національному, регіональному та муніципальному). До неї входять Національний орган з питань цивільного захисту (*порт.* Autoridade Nacional de Protecção Civil, ANPC), регіональні служби цивільного захисту на Азорських островах та Мадейрі (*порт.* Serviços Regionais de Protecção Civil nos Açores e na Madeira, SRPC), районні командування з надання допомоги (*порт.* Comandos distritais para operações de socorro, CDOS) та муніципальні служби цивільного захисту (*порт.* Serviços municipais de protecção civil, SMPC). Районні керівники CDOS висуваються ANPC.

Губернатори округів та мери муніципалітетів зобов'язані в разі надзвичайних ситуацій ініціювати заходи з їх попередження, забезпе-

чення протидії, надання допомоги населенню та відновлення на відповідних рівнях. На всіх рівнях обов'язково розробляються плани дій у надзвичайних ситуаціях.

**Румунія** поділена на 41 повіт (*рум. județe*) та один окремих національний муніципалітет Бухарест. Повіти, у свою чергу, поділені на муніципалітети (*рум. orașe*) та комуни (*рум. comune*).

Цивільний захист є відповідальністю Міністерства внутрішніх справ. Національна система управління надзвичайними ситуаціями (*англ. National System for the Management of Emergency Situations, NS MES*) включає комітети з надзвичайних ситуацій (на національному, повітовому та місцевому рівнях) як міжінституціональні органи для прийняття рішень; Генеральну інспекцію з надзвичайних ситуацій (*рум. Inspectoratul General pentru Situații de Urgență, IGSU*) на національному рівні та інспекторати з надзвичайних ситуацій на рівні повіту – для координації; оперативні центри надзвичайних ситуацій працюють на національному, повітовому та місцевому рівнях (муніципії та комуни). Центральний рівень відповідає за координацію та контроль надзвичайних ситуацій; він також бере участь в управлінні надзвичайними ситуаціями, які не можуть бути вирішені нижчими рівнями урядування.

Повіти та міста й комуни, які очолюють префекти та мери відповідно, відповідають за оцінку ризиків та планування, логістику та реагування на надзвичайні ситуації, що трапляються на їх території. Першим зазвичай починає діяти місцевий комітет із надзвичайних ситуацій. Поглиблення кризи або брак ресурсів може спричинити перенесення відповідальності на рівень повіту або на національний рівень.

**Словаччина** (*офіц. Республіка Словаччина*) складається із восьми країв (*словац. kraje*), які поділені на 79 округів (*словац. okresy*), а останні – на 2891 громаду (*словац. obce*).

Організація цивільного захисту покладається на Міністерство внутрішніх справ. Плани та заходи щодо вирішення надзвичайних ситуацій визначаються на центральному рівні Міністерством внутрішніх справ та іншими відповідними міністерствами. Далі вони виконуються окружними управліннями, розташованими при адміністраціях країв. Ці управління перебувають у віданні Міністерства внутрішніх справ та відіграють основну роль в управлінні кризовими ситуаціями та реагуванні на них. Компетенції та обов'язки у сфері цивільної безпеки визначені законом.

Адміністрації країв співпрацюють з окружними управліннями, але не виконують жодних конкретних завдань. Натомість окружні управління при крайових адміністраціях керують Комплексними системами рятування (*англ.* Integrated Rescue System, IRS) та координують заходи муніципалітетів. Муніципалітети є органами самоврядування, мають власний кризовий персонал та відповідають за вжиття заходів щодо подолання надзвичайних ситуацій. Вони також відповідають за аналіз ризиків, планування, підготовку, управління та евакуацію.

**Словенія** (*офіц.* Республіка Словенія) поділяється на 212 муніципалітетів або общин (*словен.* občine), які є основою місцевого самоврядування.

Національна Асамблея та уряд здійснюють планування, керівництво та контроль у сфері цивільного захисту. Кілька міністерств беруть участь у заходах цивільного захисту та реагуванні на кризи, але Адміністрація з питань цивільного захисту та ліквідації наслідків катастроф (*англ.* Administration for Civil Protection and Disaster Relief, ACPDR) є органом, що конкретно відповідає за адміністративні та технічні завдання і підпорядковується Міністерству оборони. Заходи із захисту цивільного населення здійснюються на двох рівнях: національному та місцевому (муніципальному). У разі масштабних надзвичайних ситуацій командувач цивільного захисту Республіки Словенія керує заходами реагування, безпосередньо підпорядковуючись урядові країни. Відповідальність за менш серйозні надзвичайні ситуації покладається на керівників окремих підрозділів на муніципальному чи регіональному рівнях.

На муніципальному рівні відповідальність за цивільний захист покладається на мерів. Місцеві підрозділи та служби захисту і рятування діють у взаємодії з місцевими адміністраціями. На муніципальному рівні до завдань цивільного захисту належать: підготовча діяльність, планування дій у надзвичайних ситуаціях, оцінка ресурсів, заходи щодо запобігання, управління катастрофами та комунікації.

**Угорщина** (*офіц.* Республіка Угорщина) відповідно до адміністративного поділу складається із семи регіонів (*угор.* Magyarország régiói), які поділяються на 20 медьє (області), у т. ч. столичне місто Будапешт, а ті, своєю чергою, на 175 районів, або ярашів (*угор.* járás).

Відповідальність за цивільний захист покладається на Національний генеральний директорат з управління надзвичайними ситуаціями (*англ.* National Directorate General for Disaster Management, NDGDM) при

Міністерстві внутрішніх справ. Національний генеральний директорат складається з окружних управлінь (регіональний рівень) і місцевих відділень, укомплектованих співробітниками органів з питань управління надзвичайними ситуаціями. Координаційний керівний комітет з питань управління надзвичайними ситуаціями (*англ.* Coordination Steering Committee for Disaster Management, CSCDM) забезпечує міжвідомчу координацію й співпрацю. Обласні та місцеві (районні) ради оборони під управлінням центрального органу відповідають за координацію реагування на кризи. До рад входять представники органів місцевого самоврядування, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, збройних сил, поліції, систем охорони здоров'я та управління водними ресурсами.

Відповідальність за реагування на надзвичайні ситуації на місцевому рівні покладається на мерів. Згідно із законом роль мера у цій сфері на себе може перебрати представник органу з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій.

**Фінляндія** (*офіц.* Фінляндська Республіка) поділяється на 19 регіонів (*фін.* maakunta) та 310 комун<sup>58</sup> (муніципалітетів; *фін.* kunta).

Відповідальність за внутрішню безпеку, у т. ч. за морські й наземні пошуково-рятувальні та аварійно-рятувальні служби, покладено на Міністерство внутрішніх справ. Зокрема, його Департамент рятувальних служб (*англ.* Department for Rescue Services, DRS) наділений функціями планування та моніторингу. Аналогічні завдання виконуються обласними державними адміністративними органами (*англ.* Regional State Administrative Agencies, RSAA), керівників яких призначає національний уряд. Іншими загальними структурами на національному та регіональному рівнях є центри реагування на надзвичайні ситуації (*англ.* Emergency Response Centres, ERC), які обробляють та розподіляють запити про надання допомоги у надзвичайних ситуаціях.

Країна поділена на 22 області у контексті діяльності рятувальних служб. Відповідні послуги на місцях забезпечуються організацією співпраці муніципалітетів кожної області. Муніципалітети зобов'язані виконувати ці завдання. Кожна місцева влада несе відповідальність за управління кризовими та надзвичайними ситуаціями, організацію співпраці і виділення фінансових ресурсів (обласні пожежна та рятувальна служби фінансуються муніципалітетами).

---

<sup>58</sup> За даними станом на 2020 р.

**Франція** (*офіц.* Французька Республіка) складається з 13 регіонів у метрополії (*фр.* régions), 5 заморських регіонів та 101 департаменту. Департаменти поділяються на округи (342), округи – на кантони (2054), кантони – на комуни та муніципалітети (у 2019 р. – 34 968).

Відповідальність за цивільну безпеку та оборону покладається на міжвідомчий орган при прем'єр-міністрові – Генеральний секретаріат з питань оборони та національної безпеки (*фр.* Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, SGDSN). Серед його завдань – оцінка ризиків, планування та координація дій різних міністерств. Крім того, кожне міністерство несе відповідальність у межах своєї компетенції. Міністерство внутрішніх справ несе особливу відповідальність за оперативні аспекти антикризового управління. Йому підпорядковані три оперативні кризові центри (жандармерія, поліція та служби цивільної безпеки). Окрім національного рівня, територіально система організована на трьох рівнях – це зони оборони та безпеки, департаменти та муніципалітети. Оперативні центри діють на всіх рівнях. Зони оборони та безпеки (іх сім) – це спеціальні територіальні одиниці, які очолюють префекти (тобто державні службовці, котрі представляють уряд). Вони повинні забезпечувати посередництво між Міністерством внутрішніх справ і регіонами та департаментами.

Мери муніципалітетів стають керівниками надзвичайних операцій під час криз. До їхніх обов'язків на місцевому рівні належать: мобілізація ресурсів, координація та комунікація. Відповідальність за дії у надзвичайних ситуаціях перекладається на префекта департаменту у випадках, коли постраждав більше ніж один муніципалітет, ресурсів постраждалого муніципалітету недостатньо або якщо муніципалітет вимагає підтримки вищого рівня адміністрації. У випадку масштабних криз керівництво переходить від департаменту до префекта зони оборони та безпеки.

**Хорватія** (*офіц.* Республіка Хорватія) поділяється на 21 округ, або жупанію (*хорв.* županija), до яких входять громади (*хорв.* općina) та міста (*хорв.* grad).

Відповідальність за цивільний захист покладається на всі рівні влади: на Національний директорат захисту та рятування (*хорв.* Državna uprava za zaštitu i spašavanje, DUZS) – на національному рівні й на керівників органів самоврядування – на місцевому та регіональному рівнях. На центральному рівні Міністерство внутрішніх справ та Міністерство

оборони узгоджують свій внесок із DUZS (інші міністерства та відомства також можуть залучатися до цивільного захисту за потреби), який мобілізує та керує оперативними рятувальними силами.

Місцеві й регіональні органи влади відповідають за планування, фінансування, організацію та проведення заходів цивільного захисту на своїх територіях. Вони також приймають загальні акти, у яких визначають заходи, яких необхідно вжити. Крім того, мобілізують та керують оперативними силами захисту й рятування на рівні округу, міста та муніципалітету. Перші заходи реагування вживаються на місцевому рівні, але відповідальність переходить на регіональний/центральний рівень, якщо місцевих/регіональних спроможностей реагування буде недостатньо.

**Чехія** (*офіц.* Чеська Республіка) територіально поділяється на столицю (*чеськ.* hlavní mesto) та 13 регіонів, або країв (*чеськ.* kraje).

Відповідальність за готовність до надзвичайних ситуацій у всіх адміністративних органах лежить на відповідних структурних підрозділах. У всіх центральних і територіальних адміністративних управліннях існують відділи цивільних надзвичайних ситуацій.

Відповідальність за цивільний захист покладається на Міністерство внутрішніх справ (МВС), а саме на Комітет з планування дій у надзвичайних ситуаціях цивільного характеру (*англ.* Civil Emergency Planning Committee, CEPС) при Раді національної безпеки. На міжнародному, національному, регіональному та місцевому рівнях МВС співпрацює з іншими адміністративними органами у сфері цивільного захисту, включно й муніципальними органами.

На місцевому та регіональному рівнях також створені ради безпеки. Фактично управління кризовими ситуаціями здійснюється на всіх рівнях влади (центральному, регіональному та місцевому), при цьому повноваження та обов'язки визначаються законом. Генеральний директорат пожежно-рятувальної служби (*англ.* The General Directorate of Fire Rescue Service, GDFRC) має регіональні управління й територіальні округи для координації та підготовки дій у кризових ситуаціях на регіональному та місцевому рівнях.

Для підготовки, порятунку та відновлення у надзвичайних ситуаціях застосовується Комплексна система аварійно-рятувальних робіт (*англ.* Integrated Rescue System, IRS). На місцевому рівні планування дій у кризових ситуаціях та готовність до них є відповідальністю ме-

рів, тоді як оперативне управління кризовими ситуаціями переважно покладається на регіони. Центральний уряд втручається лише в тому випадку, якщо криза охоплює більш ніж один регіон. Три основні компоненти IRS (пожежно-рятувальні бригади, служби невідкладної медичної допомоги та поліція) здебільшого діють на регіональному рівні.

**Швеція** (*офіц.* Королівство Швеція) адміністративно поділяється на 21 лен (*швед.* län), які, своєю чергою, поділяються на муніципалітети та комуни (*швед.* kommuner), загальна кількість яких становить 290.

Відповідальність за цивільний захист розподілено між усіма рівнями влади: національним, регіональним та місцевим. На національному рівні цивільним захистом опікується Міністерство оборони, проте й усі інші міністерства відповідають за надзвичайні ситуації згідно з компетенцією. Секретаріат координації кризових ситуацій (*англ.* Crisis Management Coordination Secretariat, CMCS) та Шведське агентство з цивільних надзвичайних ситуацій (*швед.* Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB) забезпечують міжгалузеве управління та координацію дій у надзвичайних ситуаціях. MSB також забезпечує та надає дорадчі послуги структурам місцевого рівня, наприклад, під час підготовки аналізу ризиків.

Координація, аналіз, комунікація та планування дій у надзвичайних ситуаціях здійснюються на рівні провінцій (ленів). На цьому ж рівні також надається підтримка місцевим структурам: муніципалітети та комуни відіграють найважливішу роль у сфері запобігання, готовності та управління кризами. Якщо надзвичайні ситуації не вдається залагодити на місцевому рівні, лен перебирає відповідальність на себе або вона покладається на національний орган. Загалом, що більше масштаб надзвичайної ситуації, то більша кількість учасників та рівнів влади долучається до її врегулювання. Для проведення надзвичайних операцій призначається спеціальний керівник.



## 2. Проблеми та перспективи забезпечення стійкості регіонів і територіальних громад в Україні

### 2.1. Аналіз існуючої практики міжвідомчої взаємодії у безпековій сфері на регіональному і місцевому рівнях

В Україні наразі ще не сформоване законодавство, яке визначало б завдання, функції і повноваження органів державної влади, місцевого самоврядування та інших суб'єктів у сфері забезпечення національної стійкості. Реагування на визначені загрози і надзвичайні ситуації, запобігання їм, забезпечення готовності держави і суспільства, відновлення після надзвичайних ситуацій як на національному, так і на місцевому рівні відбувається в рамках базового законодавства у сферах національної безпеки та цивільного захисту, а також відповідних профільних нормативно-правових актів. Передусім ідеться про Кодекс цивільного захисту України (від 02.10.2012 р. № 5403-VI), закони України<sup>59</sup>: «Про національну безпеку України» (від 21.06.2018 р. № 2469-VIII), «Про об'єкти підвищеної небезпеки» (від 18.01.2001 р. № 2245-III), «Про боротьбу з тероризмом» (від 20.03.2003 р. № 638-IV), «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» (від 05.10.2017 р. № 2163-VIII), «Основи законодавства України про охорону здоров'я» (від 19.11.1992 р. № 2801-XII), «Про охорону навколишнього природного середовища» (від 25.06.1991 р. № 1264-XII), «Про державно-приватне партнерство» (від 01.07.2010 р. № 2404-VI), «Про волонтерську діяльність» (від 19.04.2011 р. № 3236-VI), «Про оборону України» (від 06.12.1991 р. № 1932-XII), «Про правовий режим надзвичайного стану» (від 16.03.2000 р. № 1550-III), «Про правовий режим воєнного стану» (від 12.05.2015 р. № 389-VIII), «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» (від 13.07.2000 р. № 1908-III), «Про забезпечення санітарно-

<sup>59</sup>Усі наведені нормативно-правові акти розміщені на офіційному порталі Верховної Ради України в розділі «Законодавство України» (див.: URL: [www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua)).

го та епідемічного благополуччя населення» (від 24.02.1994 р. № 4004-XII), «Про захист населення від інфекційних хвороб» (від 06.04.2000 р. № 1645-III), «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» (від 08.02.1995 р. № 39/95-ВР), «Про захист людини від впливу іонізуючого випромінювання» (від 14.01.1998 р. № 15/98-ВР), «Про екстрену медичну допомогу» (від 05.07.2012 р. № 5081-VI), а також Стратегію національної безпеки України, затверджену Указом Президента України від 14.09.2020 р. № 392, Концепцію створення державної системи захисту критичної інфраструктури, схвалену розпорядженням Кабінету Міністрів України від 06.12.2017 р. № 1009-р та ін.

Регіональні аспекти безпекової політики та цивільного захисту регулюються також відповідними положеннями низки законів України: «Про засади державної регіональної політики» (від 05.02.2015 р. № 156-VIII), «Про місцеві державні адміністрації» (від 09.04.1999 р. № 586-XIV), «Про місцеве самоврядування в Україні» (від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР), «Про співробітництво територіальних громад» (від 17.06.2014 р. № 1508-VII), Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 р. № 695, та ін.

Низка нормативно-правових актів регламентує норми, порядок, алгоритми координації та міжвідомчої взаємодії у сфері протидії певним загрозам і надзвичайним ситуаціям на національному, регіональному і місцевому рівнях. Серед них укази Президента України: «Про Положення про Антитерористичний центр та його координаційні групи при регіональних органах Служби безпеки України» від 24.11.2009 р. № 963, «Про Конгрес місцевих та регіональних влад при Президентові України» від 25.02.2021 р. № 73, «Про затвердження Положення про Конгрес місцевих та регіональних влад при Президентові України» від 04.03.2021 р. № 89, постанови Кабінету Міністрів України: «Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту» від 09.01.2014 р. № 11, «Про затвердження типових положень про функціональну і територіальну підсистеми єдиної державної системи цивільного захисту» від 11.03.2015 р. № 101, «Про Державну комісію з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій» від 26.01.2015 р. № 18, «Про затвердження Типового положення про регіональну та місцеву комісію з питань техногенно-екологічної безпеки і надзвичайних ситуацій» від 17.06.2015 р. № 409, «Про

затвердження Положення про єдину державну систему запобігання, реагування і припинення терористичних актів та мінімізації їх наслідків» від 18.02.2016 р. № 92, «Про затвердження Типового положення про центр екстреної медичної допомоги та медицини катастроф» від 21.11.2012 р. № 1116, наказ Міністерства охорони здоров'я «Про затвердження нормативно-правових актів з питань надання екстреної медичної допомоги» від 24.09.2020 р. № 2179 та інші документи.

Серед принципів забезпечення національної стійкості ключовими є принципи комплексного підходу, взаємодії та субсидиарності. Останній передбачає розподіл повноважень і відповідальності, за якого ключові рішення щодо реагування на загрози та кризові ситуації приймаються на найнижчому серед можливих рівні з координацією на вищому доцільному рівні.

Законодавство України регламентує особливості координації і взаємодії у різних сферах національної безпеки. В окремих із них створено постійно діючі формати міжвідомчої співпраці як на загальнодержавному, так і на територіальному рівнях. З метою визначення відповідності існуючої практики принципам забезпечення національної стійкості доцільно проаналізувати особливості формування і функціонування зазначених форматів у сфері забезпечення безпеки регіонів і територіальних громад.

Нині основні функції щодо запобігання реагування на загрози та забезпечення готовності на регіональному і місцевому рівнях покладено на обласні і районні державні адміністрації, органи самоврядування об'єднаних територіальних громад (ОТГ), територіальні підрозділи сил безпеки і оборони, служби невідкладної медичної допомоги тощо.

Комплексне реагування на певні види загроз відбувається в межах функціонування окремо діючих **загальнодержавних систем**: єдиної державної системи цивільного захисту України<sup>60</sup>; єдиної державної системи запобігання, реагування і припинення терористичних актів та мінімізації їх наслідків<sup>61</sup> (загальнодержавної системи боротьби з

---

<sup>60</sup>Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту : Постанова Кабінету Міністрів України від 09.01.2014 № 11. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/11-2014-п#Text>

<sup>61</sup>Про затвердження Положення про єдину державну систему запобігання, реагування і припинення терористичних актів та мінімізації їх наслідків : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.02.2016 № 92. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92-2016-п#Text>

тероризмом); системи екстреної медичної допомоги<sup>62</sup>; національної системи кібербезпеки України<sup>63</sup>; системи забезпечення обороноздатності держави<sup>64</sup> (додаток 1). Крім того, законодавством передбачено створення державної системи захисту критичної інфраструктури<sup>65</sup>. Їх організаційні і нормативно-правові механізми охоплюють усю територію країни, а деякі із систем складаються з функціональних і територіальних підсистем. Кожна з них організована за принципами законності, централізації управління, єдиноначальності, підпорядкованості, координації, максимально можливого зменшення ризику, забезпечення широкої взаємодії, у т. ч. з органами місцевого самоврядування, тощо.

Провідними завданнями цих систем в узагальненому вигляді є захист:

а) населення від загроз і надзвичайних ситуацій природного, техногенного, екологічного, біологічного, хімічного, радіологічного, соціального, терористичного, воєнного та іншого характеру;

б) систем життєзабезпечення територіальних громад, що пов'язані із постачанням енергоресурсів, продовольства, питної води тощо, а також із забезпеченням охорони здоров'я і невідкладної медичної допомоги, громадського порядку, телекомунікаційного і радіозв'язку, кібербезпеки, транспортних комунікацій, житлово-комунальної інфраструктури тощо;

в) об'єктів підвищеної небезпеки, які розміщені на територіях регіонів і територіальних громад.

Інші загальнодержавні системи, які також мають важливе значення для забезпечення національної безпеки у різних сферах (зокрема,

---

<sup>62</sup>Про екстрену медичну допомогу : Закон України від 05.07.2012 № 5081-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5081-17#Text>; Про схвалення Концепції розвитку системи екстреної медичної допомоги : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.05.2019 № 383-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/383-2019-%D1%80#n8>; Про затвердження нормативно-правових актів з питань надання екстреної медичної допомоги : Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 24.09.2020 № 2179. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1192-20#Text>

<sup>63</sup>Про основи засади забезпечення кібербезпеки України : Закон України від 05.10.2017 № 2163-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2163-19#Text>

<sup>64</sup>Про оборону : Закон України від 06.12.1991 № 1932-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12#Text>

<sup>65</sup>Про схвалення Концепції створення державної системи захисту критичної інфраструктури : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 06.12.2017 № 1009-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1009-2017-%D1%80#Text>

система поліції, соціального захисту, охорони державного кордону, банківська система тощо) і функціонують не лише на загальнодержавному, а й на територіальному рівні, у цій публікації не аналізуватимуться. Це пов'язано з тим, що відповідні системи мають достатню функціональну самостійність і не передбачають широкої міжвідомчої взаємодії на постійній основі. Крім того, інтереси відповідних міністерств і відомств, а також їх систем зазвичай представлені в інших загальнодержавних системах, побудованих за принципами широкої міжвідомчої взаємодії, що досліджуються у цій роботі.

Відповідно до законодавства України на регіональному і місцевому рівнях на постійній або тимчасовій основі утворюються такі основні організаційні формати міжвідомчої взаємодії у сфері запобігання і реагування на певні загрози та надзвичайні ситуації: регіональні й місцеві комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій; комісії з питань надзвичайних ситуацій підприємств, установ та організацій; спеціальні комісії з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації; координаційні групи Антитерористичного центру при регіональних органах СБУ; центри безпеки громадян тощо.

Координацію діяльності цих та інших аналогічних органів на загальнодержавному рівні в установленому порядку забезпечують: Рада національної безпеки і оборони України (РНБО України), Кабінет Міністрів України, Державна комісія з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій, Міжвідомча координаційна комісія Антитерористичного центру при Службі безпеки України та ін.

Важливу роль у координації діяльності у сфері цивільного захисту, забезпеченні готовності, розвитку відповідних спроможностей громад і територій, а також організації та забезпеченні функціонування на місцях загальнодержавних систем і територіальної оборони виконують **місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування** в межах їхніх повноважень. Відповідні функції цих органів визначені законами України<sup>66</sup>.

Так, згідно зі статтею 31 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» голови місцевих державних адміністрацій координують діяльність територіальних органів міністерств та інших центральних

---

<sup>66</sup>Ураховуючи те, що АР Крим є тимчасово окупованою територією, аналіз ситуації в цьому регіоні не проводиться, норми законодавства щодо АР Крим і м. Севастополя в цьому виданні не аналізуються і не наводяться.

органів виконавчої влади та сприяють їм у виконанні покладених на ці органи завдань. З питань здійснення повноважень місцевих державних адміністрацій керівники територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади підзвітні і підконтрольні головам відповідних місцевих державних адміністрацій.

Відповідно до статей 25, 27 цього Закону місцеві державні адміністрації забезпечують здійснення заходів щодо охорони громадської безпеки, громадського порядку, боротьби зі злочинністю; оголошують зони надзвичайної ситуації в разі стихійного лиха, аварій, катастроф, епідемій, епізоотій, пожеж, інших надзвичайних подій; здійснюють передбачені законодавством заходи, пов'язані з підтриманням у них громадського порядку, врятуванням життя людей, захистом їхніх здоров'я та прав, збереженням матеріальних цінностей; сприяють діяльності аварійно-рятувальних служб за місцем їх дислокації, під час прямування до зон надзвичайних ситуацій та під час ліквідації надзвичайних ситуацій, зокрема у наданні їм необхідних транспортних та інших матеріальних засобів і послуг; перевіряють наявність і утримання в готовності локальних систем раннього виявлення надзвичайних ситуацій на об'єктах, які підлягають обладнанню такими системами, а також наявність і готовність до використання у надзвичайних ситуаціях засобів колективного та індивідуального захисту населення, майна цивільного захисту, стан їх утримання та ведення обліку; перевіряють підготовку населення до дій у надзвичайних ситуаціях; здійснюють заходи, пов'язані з мобілізаційною підготовкою, цивільним захистом на відповідній території; сприяють підготовці молоді до військової служби, проведенню призову громадян на строкову військову та альтернативну (невійськову) службу тощо.

Частиною 3 статті 6 Закону України «Про екстрену медичну допомогу» визначено повноваження обласних та Київської міської державних адміністрації щодо створення, функціонування та розвитку системи екстреної медичної допомоги на території відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

Статтю 19 Кодексу цивільного захисту України визначено повноваження місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування у сфері цивільного захисту, у т. ч. щодо забезпечення виконання завдань створеними ними територіальними підсистемами єдиної державної системи цивільного захисту України та їх ланка-

ми; керівництва створеними ними аварійно-рятувальними службами, формуваннями та спеціалізованими службами цивільного захисту, місцевою та добровільною пожежною охороною, забезпечення їх діяльності та здійснення контролю за готовністю до дій за призначенням; створення та забезпечення функціонування на регіональному та місцевому рівнях комісій з питань техногенно-екологічної безпеки і надзвичайних ситуацій; створення і використання матеріальних резервів для запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій; організації аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт, робіт з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій на відповідній території; організації та керівництва проведенням відновлювальних робіт з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій тощо.

Відповідно до частини 2 статті 18 Закону України «Про оборону України» територіальну оборону на території областей та у м. Києві організовують відповідно обласні та Київська міська державні адміністрації в межах своїх повноважень.

Крім того, місцеві державні адміністрації вирішують широкий спектр питань соціально-економічного розвитку у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Відповідно до п. 2 частини 2 статті 52 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» *виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення)* ради координує діяльність відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідної територіальної громади, заслуховує звіти про роботу їх керівників.

Для забезпечення міжвідомчої взаємодії на територіальному рівні можуть утворюватися профільні комісії та їх робочі групи, які функціонують при обласних, районних, міських радах та радах об'єднаних територіальних громад. Структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій здійснюють керівництво галузями управління, несуть відповідальність за їх розвиток на місцях. Для реалізації наданих повноважень місцеві державні адміністрації можуть залучати вчених, спеціалістів, представників громадськості до проведення перевірок, підготовки й розгляду питань, що входять до компетенції місцевих державних адміністрацій, а також залучати громадян, суб'єктів господарювання, їх об'єднання, наукові установи та консультативно-дорад-



чі органи, що створені при органах державної влади та органах місцевого самоврядування і представляють інтереси громадян та суб'єктів господарювання, до підготовки аналізів регуляторного впливу та виконання заходів з відстеження результативності регуляторних актів.

В умовах **надзвичайного і воєнного стану** органи державної влади та місцевого самоврядування продовжують виконувати свої конституційні повноваження, але особливості такої діяльності визначено законодавством України<sup>67</sup>. Зокрема, регламентовано механізми координації та міжвідомчої взаємодії на територіальних рівнях під час запровадження зазначених правових режимів.

Здійснення заходів з упровадження та забезпечення дії *надзвичайного стану* покладається на органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та відповідні військові командування. Також вони у взаємодії з відповідним військовим командуванням забезпечують контроль за додержанням громадського порядку, забезпеченням конституційних прав і свобод громадян, їхньої безпеки, захисту інтересів держави на відповідних територіях. Координація діяльності органів виконавчої влади, військового командування, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій в умовах надзвичайного стану в частині, що не належить до повноважень Ради національної безпеки і оборони України, покладається на Кабінет Міністрів України. Для координації дії з питань підтримання правопорядку і забезпечення безпеки громадян на відповідній території на місцях можуть створюватися *оперативні штаби*, до складу яких можуть включатися представники Служби безпеки України, центральних органів виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику у сфері цивільного захисту, Національної поліції, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України та місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування на чолі з комендантами територій.

На територіях, на яких введено *воєнний стан*, для забезпечення разом із військовим командуванням оборони, цивільного захисту, громадського порядку та безпеки, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян можуть утворюватися тимчасові державні органи – *військові адміністрації*.

---

<sup>67</sup> Див.: закони України «Про правовий режим надзвичайного стану» від 16.03.2000 № 1550-III та «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 № 389-VIII.

Контроль за діяльністю військового командування, органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування здійснює Рада національної безпеки і оборони України. Спрямування, координацію та контроль за діяльністю обласних військових адміністрацій з питань забезпечення оборони, громадського порядку і безпеки та ін., здійснює Генеральний штаб Збройних Сил України, а з інших питань – Кабінет Міністрів України у межах своїх повноважень. Координацію та контроль за діяльністю районних військових адміністрацій здійснює Генеральний штаб Збройних Сил України, обласні військові адміністрації (у разі їх утворення), а з інших питань – Кабінет Міністрів України, обласні державні адміністрації у межах своїх повноважень. Загальне керівництво діяльністю військових адміністрацій населених пунктів здійснюють керівники відповідних районних державних адміністрацій або начальники районних військових адміністрацій (у разі їх утворення). Органи державної влади України, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, громадські об'єднання, а також громадяни зобов'язані сприяти діяльності військового командування та військових адміністрацій у запровадженні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану на відповідній території.

У разі проведення антитерористичної операції відповідно до положень Закону України «Про боротьбу з тероризмом» у складі Антитерористичного центру при СБУ можуть створюватись і діяти *військово-цивільні адміністрації* – тимчасові державні органи, які призначені для забезпечення безпеки і нормалізації життєдіяльності населення, правопорядку, участі у протидії диверсійним проявам і терористичним актам, недопущення гуманітарної катастрофи в районі проведення такої операції.

Слід зауважити: Законом України «Про військово-цивільні адміністрації»<sup>68</sup> визначено, що військово-цивільні адміністрації можуть також утворюватись в складі Об'єднаного оперативного штабу Збройних Сил України для виконання повноважень відповідних органів у районі здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях.

---

<sup>68</sup>Про військово-цивільні адміністрації : Закон України від 03.02.2015 № 141-VIII.  
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text>

**Регіональні та місцеві комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій** є постійно діючими координаційними органами, які входять до складу територіальних підсистем єдиної державної системи цивільного захисту України. Відповідно до законодавства<sup>69</sup> вони утворюються обласними та Київською міською державними адміністраціями (регіональні комісії), районними державними адміністраціями, виконавчими органами міських рад, районними у містах та селищними радами (місцеві комісії) з метою координації діяльності райдержадміністрацій, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, пов'язаної із забезпеченням техногенно-екологічної безпеки, захисту населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій, запобігання виникненню надзвичайних ситуацій і реагування на них.

Головою комісії є керівник органу, який її утворив. Посадовий склад комісії затверджується органом, який її утворив. До участі у роботі комісії можуть бути залучені представники територіальних органів центральних органів виконавчої влади, місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, розташованих на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Персональний склад комісії затверджується головою комісії. Він організовує її роботу за допомогою секретаріату, яким є структурний підрозділ з питань надзвичайних ситуацій органу, яким утворена комісія.

Схарактеризуємо основні завдання комісії на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

1. Координація діяльності райдержадміністрацій, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, пов'язаної із:

- функціонуванням територіальної підсистеми єдиної системи цивільного захисту;
- здійсненням оповіщення органів управління та сил цивільного захисту, а також населення про виникнення надзвичайної ситуації та інформування його про дії в умовах такої ситуації;

---

<sup>69</sup> Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 № 5403-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text> ; Про затвердження Типового положення про регіональну та місцеву комісію з питань техногенно-екологічної безпеки і надзвичайних ситуацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.06.2015 № 409. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/409-2015-п#Text>

- залученням сил цивільного захисту до проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт, ліквідації наслідків надзвичайної ситуації, надання гуманітарної допомоги;
- забезпеченням реалізації вимог техногенної та пожежної безпеки; навчанням населення дій у надзвичайній ситуації; визначенням меж зони надзвичайної ситуації;
- здійсненням постійного прогнозування зони можливого поширення надзвичайної ситуації та масштабів можливих наслідків;
- організацією робіт із локалізації й ліквідації наслідків надзвичайної ситуації, залучення для цього необхідних сил і засобів;
- організацією та здійсненням заходів щодо життєзабезпечення населення, яке постраждало внаслідок виникнення надзвичайної ситуації; заходів з евакуації (у разі потреби); радіаційного, хімічного, біологічного, інженерного та медичного захисту населення і територій від наслідків надзвичайної ситуації;
- вжиттям заходів до забезпечення готовності територіальної підсистеми єдиної державної системи цивільного захисту до дій в умовах надзвичайної ситуації та в особливий період;
- здійсненням безперервного контролю за розвитком надзвичайної ситуації і обстановкою на аварійних об'єктах і прилеглих територіях;
- інформуванням органів управління цивільного захисту та населення про розвиток надзвичайної ситуації та заходи, що здійснюються;
- забезпеченням: живучості об'єктів національної економіки та державного управління під час реагування на надзвичайну ситуацію; стабільного функціонування об'єктів паливно-енергетичного комплексу під час виникнення надзвичайної ситуації, злагодженої роботи підприємств, установ та організацій для забезпечення сталої та безперебійної роботи об'єктів Єдиної газотранспортної та Об'єднаної енергетичної систем України; безпеки та сталої роботи транспортної інфраструктури, послуг поштового зв'язку та всіх видів електричного зв'язку; санітарного та епідемічного благополуччя населення;
- організацією та керівництвом за проведенням робіт з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій регіонального і місцевого рівня;
- установленням кількісних та якісних показників виведення з ладу транспортних засобів, промислових, громадських і житлових будинків та споруд, комунальних і енергетичних мереж, засобів

зв'язку, магістральних газо-, нафто- або інших трубопроводів, залізничних вузлів, портів, мостів, шляхопроводів тощо.

2. Визначення шляхів та способів вирішення проблемних питань, що виникають під час:

- функціонування територіальної підсистеми єдиної державної системи цивільного захисту та її ланок;
- здійснення заходів щодо медичного, біологічного та соціального захисту населення, яке постраждало внаслідок виникнення надзвичайної ситуації;
- порушення умов належного функціонування об'єктів інфраструктури та безпеки життєдіяльності населення.

3. Підвищення ефективності діяльності обласних та Київської міської держадміністрацій, райдержадміністрацій, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій під час реагування на надзвичайну ситуацію.

Комісія працює в чотирьох режимах: 1) повсякденної діяльності; 2) підвищеної готовності; 3) надзвичайної ситуації; 4) надзвичайного стану.

На об'єктовому рівні утворюються *комісії з питань надзвичайних ситуацій підприємств, установ та організацій*.

Для координації робіт з ліквідації конкретної надзвичайної ситуації та її наслідків на державному, регіональному, місцевому та об'єктовому рівнях утворюються *спеціальні комісії з ліквідації надзвичайної ситуації*.

Загальне керівництво організацією та проведенням заходів і робіт з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, відновлювальних робіт здійснює залежно від рівня та характеру походження надзвичайної ситуації Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, суб'єкти господарювання, на адміністративній території або території яких сталася надзвичайна ситуація.

З метою координації дій органів управління та сил цивільного захисту у системі центрального органу виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту (Державна служба України з надзвичайних ситуацій, ДСНС), утворені *державний та регіональні центри управління в надзвичайних ситуаціях*. Їх основними завданнями є здійснення цілодобового чер-

гування та забезпечення функціонування системи збирання, оброблення, узагальнення та аналізу інформації про обстановку в районах надзвичайних ситуацій. У разі виникнення надзвичайних ситуацій відповідні центри управління безпосередньо взаємодіють із штабом з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації у разі його утворення та забезпечують його роботу, а до роботи центрів можуть залучатися представники заінтересованих органів державної влади.

У межах єдиної державної системи цивільного захисту України можуть утворюватися *територіальні курси, центри цивільного захисту та безпеки життєдіяльності*<sup>70</sup>. Вони створюються для навчання керівного складу та фахівців, діяльність яких пов'язана з організацією та здійсненню заходів з питань цивільного захисту, забезпечують надання інших освітніх послуг та методичний супровід суб'єктів господарювання, що проводять навчання населення дій у надзвичайних, аварійних ситуаціях та в умовах терористичного акту.

**Координаційні групи Антитерористичного центру (АТЦ) при регіональних органах Служби безпеки України** входять до територіальної підсистеми єдиної державної системи запобігання, реагування і припинення терористичних актів та мінімізації їх наслідків<sup>71</sup>. Вони здійснюють управління і координацію у сфері протидії тероризму на регіональному рівні.

Відповідно до статті 7 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» до складу координаційних груп при регіональних органах Служби безпеки України входять керівники регіональних органів Служби безпеки України, територіальних органів Національної поліції, регіональних органів та територіальних підрозділів Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, відповідних органів з питань надзвичайних ситуацій та цивільного захисту населення обласних і Київської міської державних адміністрацій, у регіонах, де дислоковано

---

<sup>70</sup>Про затвердження Типового положення про територіальні курси цивільного захисту та безпеки життєдіяльності, навчально-методичні центри цивільного захисту та безпеки життєдіяльності : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 16.10.2018 № 835. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1256-18#n7>

<sup>71</sup>Про затвердження Положення про єдину державну систему запобігання, реагування і припинення терористичних актів та мінімізації їх наслідків : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.02.2016 № 92. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92-2016-п#Text> ; Про боротьбу з тероризмом : Закон України від 20.03.2003 № 638-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/638-15#Text>

органи охорони державного кордону, підрозділи Управління державної охорони України, їх керівники, а також представники інших місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій.

Зазначені координаційні групи очолюють керівники регіональних органів Служби безпеки України, а їх склад затверджується відповідно головою обласної державної адміністрації або головою виконавчого органу Київської міської ради. Організаційне забезпечення роботи координаційних груп здійснюється регіональними органами Служби безпеки України.

Законодавством<sup>72</sup> визначені основні завдання координаційних груп, серед яких:

- збирання у встановленому порядку, узагальнення, аналіз та оцінка інформації про стан і тенденції поширення терористичних загроз у регіоні;
- розроблення рекомендацій, спрямованих на вдосконалення територіальної підсистеми єдиної державної системи запобігання, реагування і припинення терористичних актів та мінімізації їх наслідків;
- визначення потреб в силах та засобах, які можуть використовуватись у протидії терористичним проявам;
- організація й проведення антитерористичних операцій та координація діяльності суб'єктів боротьби з тероризмом;
- сприяння органам і підрозділам Служби безпеки України у проведенні контррозвідувальної діяльності в інтересах забезпечення державної безпеки;
- організація і проведення командно-штабних і тактико-спеціальних навчань та тренувань у регіоні та ін.

**Національна система кібербезпеки України** функціонує на засадах, визначених Законом України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України»<sup>73</sup>. Вона являє собою сукупність суб'єктів забезпечення кібербезпеки та взаємопов'язаних заходів політичного, науково-технічного, інформаційного, освітнього характеру, організаційних, правових, оперативно-розшукових, розвідувальних, контррозвідувальних, обо-

<sup>72</sup>Про Положення про Антитерористичний центр та його координаційні групи при регіональних органах Служби безпеки України : Указ Президента України від 14.04.1999 № 379/99. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/379/99#Text>

<sup>73</sup>Про основні засади забезпечення кібербезпеки України : Закон України від 05.10.2017 № 2163-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2163-19#Text>



ронних, інженерно-технічних заходів, а також заходів криптографічного і технічного захисту національних інформаційних ресурсів, кіберзахисту об'єктів критичної інформаційної інфраструктури.

Особливістю цієї системи є те, що значна частина заходів здійснюється у кіберпросторі. При цьому приналежність до певної території не має вирішального значення. Розподілу на функціональну й територіальну підсистеми ця національна система не має.

Основними суб'єктами національної системи кібербезпеки є Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, Національна поліція України, Служба безпеки України, Міністерство оборони України та Генеральний штаб Збройних Сил України, розвідувальні органи, Національний банк України.

Суб'єктами, які безпосередньо здійснюють у межах своєї компетенції заходи із забезпечення кібербезпеки, Законом також визначені: Кабінет Міністрів України, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації, віднесені до об'єктів критичної інфраструктури, суб'єкти господарювання, громадяни України та об'єднання громадян, інші особи, які провадять діяльність та/або надають послуги, пов'язані з національними інформаційними ресурсами, інформаційними електронними послугами, здійсненням електронних правочинів, електронними комунікаціями, захистом інформації та кіберзахистом.

Державні органи та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, підприємства, установи та організації незалежно від форми власності, особи, громадяни та об'єднання громадян зобов'язані сприяти суб'єктам забезпечення кібербезпеки, повідомляти відомі їм дані стосовно загроз національній безпеці з використанням кіберпростору або будь-яких інших кіберзагроз об'єктам кібербезпеки, кібератак та/або обставин, інформація про які може сприяти запобіганню, виявленню і припиненню таких загроз, протидії кіберзлочинам, кібератакам та мінімізації їх наслідків.

Важливими принципами забезпечення кібербезпеки в Україні відповідно до Закону є державно-приватна взаємодія, широка співпраця з громадянським суспільством у сфері кібербезпеки та кіберзахисту, зокрема шляхом обміну інформацією про інциденти кібербезпеки, реалізації спільних наукових та дослідницьких проєктів, навчання та підвищення кваліфікації кадрів у цій сфері.

Відповідно до положень Стратегії кібербезпеки України від 27.01.2016 р.<sup>74</sup> зазначена національна система має забезпечити взаємодію з питань кібербезпеки органів державної влади і місцевого самоврядування, військових формувань, правоохоронних органів, наукових установ, навчальних закладів, громадських об'єднань, а також підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, які провадять діяльність у сфері електронних комунікацій, захисту інформації та/або є власниками (розпорядниками) об'єктів критичної інформаційної інфраструктури.

Координація діяльності у сфері кібербезпеки як складової частини національної безпеки України здійснюється Президентом України через очолювану ним Раду національної безпеки і оборони України.

*Національний координаційний центр кібербезпеки* функціонує як робочий орган РНБО України, одним з основних завдань якого є координація та контроль за діяльністю суб'єктів сектору безпеки і оборони, які забезпечують кібербезпеку<sup>75</sup>.

Важливу роль у національній системі кібербезпеки України виконує *Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України (ДССЗЗІ)*. Відповідно до Закону України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» зазначений центральний орган виконавчої влади координує діяльність інших суб'єктів забезпечення кібербезпеки щодо кіберзахисту, зокрема у процесах реалізації організаційних, правових, інженерно-технічних заходів, а також заходів криптографічного та технічного захисту інформації, спрямованих на запобігання кіберінцидентам, виявлення та захист від кібератак, ліквідацію їх наслідків, відновлення сталості і надійності функціонування комунікаційних, технологічних систем. Ця функція реалізується через Державний центр кіберзахисту при ДССЗЗІ.

Загалом питання координації діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, військових формувань, підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності з питань за-

<sup>74</sup>Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 27 січня 2016 року «Про Стратегію кібербезпеки України»: Указ Президента України від 15.03.2016 № 96/2016. URL: <https://www.rnbo.gov.ua/ua/Ukazy/417.html?PRINT>

<sup>75</sup>Про Національний координаційний центр кібербезпеки: Указ Президента України від 07.06.2016 № 242/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/242/2016#Text>

побігання, виявлення та усунення наслідків несанкціонованих дій щодо державних інформаційних ресурсів в інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних системах регламентовані законодавством України<sup>76</sup>. Одночасно результати проведення міжвідомчих навчань у відповідній сфері протягом останніх років засвідчили наявність певних проблем, пов'язаних з нерозвиненістю системи стратегічних комунікацій в Україні, передусім у контексті скоординованого і належного використання комунікативних можливостей з метою просування цілей держави, встановлення зв'язків із громадськістю тощо.

Відповідно до законів України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» та «Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України»<sup>77</sup> ДССЗЗІ здійснює координацію у визначеній сфері як на державному рівні, так і на регіональному через структурно підпорядковані їй територіальні органи і підрозділи. Також цей орган координує, організовує та проводить аудит захищеності комунікаційних і технологічних систем об'єктів критичної інфраструктури на вразливість; забезпечує функціонування Державного центру кіберзахисту, урядової команди реагування на комп'ютерні надзвичайні події України CERT-UA тощо.

*Урядова команда реагування на комп'ютерні надзвичайні події України (англ. Computer Emergency Response Team of Ukraine, CERT-UA)*<sup>78</sup> серед іншого забезпечує взаємодію з українськими командами реагування на комп'ютерні надзвичайні події<sup>79</sup>, а також іншими підприємствами, установами та організаціями незалежно від форми власності, які провадять діяльність, пов'язану із забезпеченням безпе-

---

<sup>76</sup>Про затвердження Порядку координації діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, військових формувань, підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності з питань запобігання, виявлення та усунення наслідків несанкціонованих дій щодо державних інформаційних ресурсів в інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних системах : Наказ Адміністрації Державної служби спеціального зв'язку і захисту інформації України від 10.06.2008 № 94. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0603-08#Text>

<sup>77</sup>Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України : Закон України від 23.02.2006 № 2475-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3475-15#Text>

<sup>78</sup>Див.: URL: <https://cert.gov.ua/about-us>

<sup>79</sup>На сьогодні такі команди створені при Національному банку України, Службі безпеки України, Міністерстві оборони України, Міністерстві внутрішніх справ України, Міністерстві інфраструктури України.

ки кіберпростору, у т. ч. з питань збирання та накопичення інформації про кіберзагрози та кіберінциденти й реагування на них.

Таким чином, специфічного міжвідомчого формату співпраці на регіональному рівні у сфері забезпечення кібербезпеки в Україні не існує. Але, ураховуючи те, що представники територіальних органів ДССЗЗІ зазвичай залучаються до роботи регіональних та місцевих комісій з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій та координаційних груп Антитерористичного центру при регіональних органах СБУ, у такий спосіб можуть встановлюватись зв'язки між відповідними національними системами та окремими міністерствами, відомствами та іншими суб'єктами на територіальному рівні.

Законодавство України визначає особливості координації і міжвідомчої взаємодії на територіальному рівні у **сфері оборони**. У статті 1 Закону України «Про оборону України» поняття «оборона України» визначено так: *це система політичних, економічних, соціальних, воєнних, наукових, науково-технічних, інформаційних, правових, організаційних, інших заходів держави щодо підготовки до збройного захисту та її захист у разі збройної агресії або збройного конфлікту*<sup>80</sup>. Такі заходи реалізуються різними органами державної влади і місцевого самоврядування. Загальною метою відповідної діяльності є забезпечення готовності та здатності всіх складових частин сектору безпеки і оборони України, органів державної влади і місцевого самоврядування, єдиної системи цивільного захисту, національної економіки до переведення за необхідності з мирного на воєнний стан та відсічі збройній агресії, ліквідації збройного конфлікту, а також готовності населення й території держави до оборони. Тобто значною мірою це стосується процесів забезпечення національної та регіональної стійкості.

Основні функції у сфері забезпечення обороноздатності, а також координації відповідної діяльності в Україні виконують Рада національної безпеки і оборони України, Кабінет Міністрів України, Міністерство оборони України та Генеральний штаб Збройних Сил України.

На територіальному рівні важливі функції у сфері забезпечення обороноздатності, у т. ч. організації територіальної оборони, розвит-

---

<sup>80</sup> Про оборону України : Закон України від 06.12.1991 № 1932-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12#Text>

ку мобілізаційної готовності, готовності населення тощо, виконують місцеві державні адміністрації<sup>81</sup>, органи місцевого самоврядування і їх виконавчі комітети<sup>82</sup>, а також військові комісаріати<sup>83</sup>.

Останні виконують функцію військового управління і забезпечують реалізацію законодавства України з питань військового обов'язку та військової служби, мобілізаційної підготовки, а також мобілізації в особливий період людських і транспортних ресурсів на відповідній території. На територіальному рівні зазначені органи військового управління поділяються на районні, об'єднані районні, міські, об'єднані міські військові комісаріати, які підпорядковуються обласному військовому комісаріату.

На територіальному рівні уповноважені органи державної влади й місцевого самоврядування вирішують, зокрема, завдання у сфері забезпечення обороноздатності й територіальної оборони<sup>84</sup>, що стосуються:

- розвитку мобілізаційної готовності, зокрема формування матеріальних, грошових та інших резервів для забезпечення потреб оборони держави та територіальної оборони;
- організації військового обліку й підготовки громадян України до військової служби, у т. ч. допризовної підготовки молоді, підготовки призовників з військово-технічних спеціальностей та військово-патріотичного виховання, забезпечення їх призову на строкову військову службу, а також на навчальні та спеціальні збори;
- здійснення контролю за станом мобілізаційної готовності підприємств, установ і організацій, у т. ч. щодо виконання ними мобілізаційних завдань (замовлень) стосовно забезпечення в особливий період потреб Збройних Сил, інших військових формувань, правоохоронних органів спеціального призначення тощо;

---

<sup>81</sup>Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>

<sup>82</sup>Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-vp/print>

<sup>83</sup>Про затвердження Положення про військові комісаріати : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.06.2013 № 389. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-2013-p#Text>

<sup>84</sup>Відповідно до статті 18 Закону України «Про оборону України» територіальна оборона України визначена як система загальнодержавних воєнних і спеціальних заходів, що здійснюються в особливий період, із визначеними завданнями.

- забезпечення у разі мобілізації оповіщення та збору військово-зобов'язаних, виділення необхідних споруд та об'єктів інфраструктури, утримання запасу матеріально-технічних ресурсів, постачання техніки на збірні пункти та у військові частини, розгортання спеціальних формувань, призначених для передачі до складу Збройних Сил та інших військових формувань, виконання інших завдань згідно з мобілізаційними планами;
- проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи;
- організації та здійснення на відповідній території заходів, пов'язаних із територіальною обороною та цивільним захистом.

Хоча законодавство України не передбачає існування загальнодержавної системи забезпечення обороноздатності, але за змістом і характером діяльності, яка відбувається в цій сфері, можна говорити про існування де-факто певної упорядкованої системи взаємозв'язків між різними суб'єктами та специфічної моделі організації такої діяльності як на державному, так і на територіальному рівнях. У законодавстві України простежується узгодженість заходів у сфері забезпечення обороноздатності держави та цивільного захисту населення, а також механізмів міжвідомчої взаємодії та координації такої діяльності в умовах дії різних правових режимів.

Одночасно зв'язки між цією та іншими загальнодержавними системами, що функціонують у безпековій сфері та виконують певні завдання щодо забезпечення стійкості, не є формалізованими, але можуть знайти відображення у існуючих форматах широкої міжвідомчої співпраці на територіальному рівні, передусім у рамках діяльності регіональних та місцевих комісій з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій і координаційних груп Антитерористичного центру при регіональних органах СБУ.

Законодавство України<sup>85</sup> визначає організаційно-правові засади забезпечення громадян України та інших осіб, які перебувають на її території, екстреною медичною допомогою, також під час виникнення надзвичайних ситуацій та ліквідації їх наслідків, та засади створення, функціонування й розвитку **системи екстреної медичної допомоги**. Зазначена система в областях та м. Києві складається з

<sup>85</sup> Про екстрену медичну допомогу : Закон України від 05.07.2012 № 5081-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5081-17#Text>

центрів екстреної медичної допомоги та медицини катастроф, станцій екстреної (швидкої) медичної допомоги, бригад екстреної (швидкої) медичної допомоги, відділень екстреної (невідкладної) медичної допомоги.

Хоча законодавством не передбачено розподілу зазначеної системи на функціональну й територіальну підсистеми, проте місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування наділені значними повноваженнями у сфері організації та забезпечення діяльності відповідної системи на територіальному рівні. Разом із тим визначено комплекс функціональних та міжвідомчих зв'язків, що формуються у межах системи екстреної медичної допомоги.

До основних завдань системи віднесено організацію та забезпечення:

- надання доступної, безоплатної, своєчасної та якісної екстреної медичної допомоги, у т. ч. під час виникнення надзвичайних ситуацій та ліквідації їх наслідків;
- медико-санітарного супроводу масових заходів і заходів за участю осіб, стосовно яких здійснюється державна охорона;
- взаємодії з аварійно-рятувальними підрозділами міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади під час виникнення надзвичайних ситуацій та ліквідації їх наслідків.

#### *Взаємодія з окремими суб'єктами забезпечення національної безпеки та стійкості*

Формування регіональної стійкості і стійкості громад передбачає не лише налагодження ефективної міжвідомчої взаємодії на етапах запобігання загрозам, забезпечення готовності, розвитку спроможностей, реагування на загрози, кризові та надзвичайні ситуації, відновлення функціональності громад і територій, але й взаємовигідного співробітництва у безпековій сфері з недержавним сектором, громадянським суспільством, волонтерами й іншими громадянами.

Національне законодавство регламентує організаційно-правові механізми співробітництва між двома та більше об'єднаними територіальними громадами<sup>86</sup>, державно-приватного партнерства<sup>87</sup>, а також за-

---

<sup>86</sup>Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17.06.2014 № 1508-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18/print>

<sup>87</sup>Про державно-приватне партнерство : Закон України від 01.07.2010 № 2404-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17#Text>



лучення до вирішення суспільно значущих проблем волонтерів та їх організацій<sup>88</sup>.

Зокрема, передбачено, що співробітництво між об'єднаними територіальними громадами здійснюється у сферах їх спільних інтересів у межах повноважень відповідних органів місцевого самоврядування, якщо інше не передбачено законом. Воно може здійснюватися, зокрема, у таких формах: утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій (спільних інфраструктурних об'єктів); реалізації спільних проектів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів; утворення спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень; делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів тощо.

Таке співробітництво сприяє інтеграції спроможностей об'єднаних територіальних громад та створенню потенціалу стійкості. Зокрема, заінтересовані в такому співробітництві органи місцевого самоврядування різних об'єднаних територіальних громад можуть створювати об'єднані центри безпеки громадян та розвивати їх інтегровані спроможності з метою забезпечення ефективності і доступності для населення відповідних публічних послуг (протипожежних та аварійно-рятувальних, екстреної медичної допомоги, захисту правопорядку та громадської безпеки).

*Центри безпеки громадян з'явилися завдяки змінам, які відбуваються в Україні у зв'язку з децентралізацією влади, реформуванням системи безпеки і оборони та системи Державної служби з надзвичайних ситуацій, передачею окремих повноважень щодо організації та забезпечення пожежогасіння та реагування на надзвичайні ситуації від державних органів до органів місцевого самоврядування.*

Центр безпеки громадян у територіальній громаді об'єднує функції захисту від пожеж та надзвичайних ситуацій, громадської безпеки та екстреної меддопомоги з єдиною комунікацією і диспетчерським

---

<sup>88</sup> Про волонтерську діяльність : Закон України від 19.04.2011 № 3236-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3236-17#Text>

пунктом для координації дій. Його основне призначення – цілодобове реагування (в інтервалі до 20 хв) на запит з боку громадян про екстрену допомогу.

У рамках співробітництва Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій, Національної поліції України, Товариства Червоного Хреста України та Проєкту «U-LEAD з Європою» розроблено Рекомендації щодо утворення центрів безпеки громадян<sup>89</sup>.

Утворення та забезпечення ефективного функціонування таких інфраструктурних об'єктів у безпековій сфері потребує злагодженої міжвідомчої співпраці на місцевому рівні у сфері планування на випадок надзвичайних ситуацій, аналізу ризиків та кризового управління. Крім забезпечення швидкого реагування на надзвичайні ситуації, центри безпеки громадян покликані сприяти підвищенню культури безпеки життєдіяльності, зокрема шляхом проведення роз'яснювальної роботи. На цей час у різних областях України вже створено низку таких центрів.

Певне занепокоєння викликає той факт, що Концепцією розвитку системи екстреної медичної допомоги<sup>90</sup> передбачено створення умов для використання інфраструктури центрів безпеки громадян для розміщення центрів і станцій екстреної медичної допомоги лише на другому етапі реалізації документа – протягом 2021–2023 рр., тоді як процеси створення центрів безпеки та відповідні проєкти, що реалізуються в державі за підтримки іноземних партнерів, тривають уже не один рік.

Також у рамках співробітництва об'єднаних територіальних громад можуть бути утворені спільні комунальні підприємства, які здійснюють надання критично важливих послуг для забезпечення життєдіяльності громад (зокрема, у сферах постачання води, енергоресурсів, продовольства, забезпечення транспортом, обслуговування інфраструктури життєдіяльності населення тощо). Такий підхід сприяє під-

---

<sup>89</sup>Рекомендації щодо утворення центрів безпеки громадян. URL: [https://hromady.org/wp-content/uploads/2019/02/%D0%9F%D0%BE%D1%81%D1%96%D0%B1%D0%BD%D0%B8%D0%BA\\_U-lead\\_new-version\\_1807\\_web.pdf](https://hromady.org/wp-content/uploads/2019/02/%D0%9F%D0%BE%D1%81%D1%96%D0%B1%D0%BD%D0%B8%D0%BA_U-lead_new-version_1807_web.pdf)

<sup>90</sup>Про схвалення Концепції розвитку системи екстреної медичної допомоги : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.05.2019 № 383-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/383-2019-%D1%80#n8>

вищенню зацікавленості ОТГ та органів їх управління у забезпеченні ефективності та безперервності функціонування таких підприємств як у звичайних, так і в кризових умовах.

Визначені законодавством України організаційно-правові механізми *державно-приватного партнерства* розширюють можливості територіальних органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення готовності до надзвичайних ситуацій і загроз природного, техногенного, екологічного, соціального та іншого характеру шляхом залучення приватного бізнесу на взаємовигідних договірних умовах. Важливими напрямками взаємодії органів місцевого самоврядування з приватними партнерами є тепло-, електро- та енергопостачання, розвиток транспортної та логістичної інфраструктури, водопостачання і водовідведення, поводження з відходами, охорона здоров'я, забезпечення функціонування зрошувальних і осушувальних систем, надання соціальних послуг, будівництво та капітальний ремонт житлових будинків, встановлення модульних будинків та будівництво тимчасового житла для внутрішньо переміщених осіб (ВПО), надання освітніх послуг тощо.

Більшість із перерахованих видів діяльності є критично важливими для забезпечення життєдіяльності держави і суспільства, а також місцевих громад. Визначення обсягу повноважень і чіткий розподіл відповідальності партнерів має надзвичайно важливе значення для забезпечення національної, регіональної стійкості та стійкості територіальних громад. Вирішити цю проблему покликана державна система захисту критичної інфраструктури, створення якої передбачено відповідною Концепцією<sup>91</sup>. Слід зауважити, що реалізація її положень невинуватно затягнулася.

Законодавство України<sup>92</sup> передбачає можливість утворення такого організаційного міжвідомчого формату, як-от *агенції регіонального розвитку*. Вони є неприбутковими установами, що створюються на заса-

---

<sup>91</sup>Про схвалення Концепції створення державної системи захисту критичної інфраструктури : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 06.12.2017 № 1009 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1009-2017-%D1%80#Text>

<sup>92</sup>Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05.02.2015 № 156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text> ; Про затвердження Типового положення про агенцію регіонального розвитку : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.02.2016 № 258. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npras/248941325>

дах партнерства між державним, приватним та громадським секторами, організаціями роботодавців та їх об'єднаннями. Співзасновниками агенцій можуть бути регіональні торгово-промислові палати, асоціації підприємців, регіональні представництва всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування або асоціації органів місцевого самоврядування регіонів, заклади вищої освіти, наукові установи, профільні громадські об'єднання регіонів.

Основними функціями агенцій є:

- проведення аналізу соціально-економічної ситуації, проблем розвитку відповідних регіонів, де вони створені, подання органам влади пропозицій щодо шляхів їх розв'язання;
- вивчення досвіду інших держав стосовно реалізації регіональної політики та підготовка пропозицій щодо використання позитивного досвіду в регіонах;
- сприяння та проведення консультаційної роботи з питань реалізації регіональної стратегії розвитку та виконання плану заходів, програм і проектів регіонального розвитку;
- підвищення інвестиційної привабливості регіонів, залучення інвестиційних та кредитних ресурсів, міжнародної технічної допомоги для регіонального розвитку;
- створення умов для інституціонального та інфраструктурного розвитку регіонів;
- проведення моніторингу стану виконання в регіонах завдань, визначених Державною стратегією регіонального розвитку України, плану заходів з реалізації регіональної стратегії розвитку, програм і проектів регіонального розвитку;
- розроблення пропозицій щодо правового регулювання питань регіонального розвитку тощо.

Важливе значення для розвитку потенціалу стійкості територіальних громад має також *розвиток співпраці з волонтерськими організаціями та окремими волонтерами*. Відповідна взаємодія посилює спроможності територіальних органів державної влади та органів місцевого самоврядування, у т. ч. за напрямками забезпечення цивільного захисту, територіальної оборони, соціального захисту населення тощо. Зокрема, допомога волонтерських організацій і волонтерів у безпековій сфері може здійснюватися шляхом створення добровільних формувань цивільного захисту, проведення просвітницької роботи в територіальних

громадах з питань розвитку готовності й реагування на надзвичайні ситуації, сприяння у проведенні відповідних практичних навчань і тренувань, сприяння територіальним військовим формуванням Збройних Сил України, іншим військовим формуванням, правоохоронним органам, органам державної влади, у т. ч. під час дії особливого періоду, правових режимів надзвичайного або воєнного стану тощо.

*Новітні технології здатні підвищити ефективність діяльності у сфері забезпечення національної безпеки та стійкості, також і на територіальному рівні.* У грудні 2020 р. Кабінетом Міністрів України схвалено Концепцію розвитку штучного інтелекту до 2030 року у сферах публічного управління, економіки, оборони, кібербезпеки, інформаційної безпеки, правового регулювання та етики, освіти і професійного навчання, науки та правосуддя. Зокрема, у сфері публічного управління концепція спрямована на вирішення проблем, пов'язаних з функціонуванням розрізаних державних реєстрів, кадастрів, відомчих баз даних, архівів, власником яких є держава, а також регіональні і місцеві органи самоврядування. Зокрема, це сприятиме переведенню інформаційних масивів різних органів влади та відомств, які зберігаються на паперових носіях, в електронну форму, їх інтегруванню у єдину міжвідомчу базу даних, забезпеченню якісного та швидкого пошуку, аналізу та обробки інформації з метою розроблення і прийняття складних міжвідомчих управлінських рішень, включно й у сфері розвитку національної стійкості та стійкості регіонів і територіальних громад.

Передбачається, що запровадження технологій штучного інтелекту сприятиме підвищенню ефективності прогнозування та моделювання процесів розвитку на загальнодержавному і територіальному рівнях, а також запровадженню процесів автоматичного моніторингу та аналізу ключових показників (індикаторів) безпеки та стійкості. Серед іншого, до ключових завдань, які передбачається реалізувати у сфері публічного управління, віднесено застосування технологій штучного інтелекту у сфері охорони здоров'я, зокрема щодо протидії епідеміям і пандеміям, а також прогнозування та попередження потенційних епідеміологічних спалахів у майбутньому.

Застосування і поєднання сучасних технологій геопросторового аналізу даних, відеоспостереження та моніторингу стану безпеки, засобів зв'язку, комп'ютерних інформаційних технологій тощо становить основу для формування «розумних» міст. Загалом це сприяє під-

вищенню ефективності правоохоронних органів у сфері запобігання й реагування на протиправну діяльність, створенню безпечного середовища для проживання людей. Така практика є досить поширеною в розвинених країнах.

Слід зауважити, що на загальнодержавному рівні існує ще кілька форматів міжвідомчої співпраці у сфері сприяння формуванню та реалізації державної регіональної політики. Передусім ідеться про *Конгрес місцевих та регіональних влад при Президентові України*<sup>93</sup> (консультативно-дорадчий орган при Президентові України), який замінив собою Раду розвитку громад та територій, та *Міжвідомчу координаційну комісію з питань регіонального розвитку*<sup>94</sup> (тимчасовий консультативно-дорадчий орган Кабінету Міністрів України).

Ці органи передбачають широке міжвідомче представництво на рівні вищих посадових осіб. Серед їхніх основних завдань, зокрема, сприяння забезпеченню координації та підвищенню ефективності дій органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері формування й реалізації державної регіональної політики; удосконалення державного будівництва, напрацювання новітніх підходів у сфері регіонального розвитку; узгодження галузевих прогнозів розвитку регіонів зі стратегічними завданнями державної регіональної політики; забезпечення взаємозв'язку та узгодженості довгострокових стратегій, планів і програм розвитку на державному, регіональному та місцевому рівнях; розроблення пропозицій стосовно визначення шляхів, механізмів і способів вирішення проблемних питань, що виникають під час формування й реалізації державної регіональної політики, ефективної реалізації реформи місцевого самоврядування та інших реформ із децентралізації влади, тощо.

Законодавство України прямо не визначає для цих міжвідомчих органів завдання у сфері забезпечення національної безпеки та стійкості, проте по суті такі напрями є одними з ключових для забезпечення сталого розвитку громад і регіонів України.

---

<sup>93</sup> Про Конгрес місцевих та регіональних влад при Президентові України : Указ Президента України від 25.02.2021 № 73/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/73/2021#Text>

<sup>94</sup> Про утворення Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку : Постанова Кабінету Міністрів України від 16.09.2015 № 714. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/714-2015-%D0%BF#Text>

Загальну схему координації та міжвідомчої взаємодії (на рівні існуючих організаційних форматів) у сфері забезпечення національної безпеки на регіональному і місцевому рівнях наведено у *додатку 2*.

## **2.2. Основні проблеми у сфері забезпечення безпеки та стійкості регіонів і територіальних громад**

Аналіз існуючої практики міжвідомчої взаємодії та координації діяльності у безпековій сфері на регіональному і місцевому рівнях дає змогу виявити такі основні проблеми і перешкоди на шляху формування регіональної стійкості та стійкості територіальних громад.

***1. Заходи із забезпечення стійкості регіонів і територіальних громад в Україні мають фрагментарний і невпорядкований характер.***

Загалом відсутність у державі єдиного розуміння механізму забезпечення національної стійкості, процесів, які він охоплює, а також організації національної системи стійкості суттєво ускладнює запровадження відповідних процесів на рівні регіонів і територіальних громад.

Зокрема, Державна стратегія регіонального розвитку на 2021–2027 роки визначає серед основних завдань за напрямом розвитку інфраструктури безпеки у рамках оперативної цілі 4 стратегічної цілі 1 (Додаток 2 до Стратегії) побудову Національної системи стійкості на регіональному рівні. При цьому засади формування такої системи у Стратегії не визначені. Водночас цей комплекс завдань передбачає також і реалізацію низки заходів, за змістом спрямованих на розбудову регіональної стійкості та стійкості територіальних громад, зокрема щодо розвитку їх безпекових спроможностей (центрів безпеки, сил територіальної оборони, охорони правопорядку та профілактики злочинів), створення необхідних резервів, захисту об'єктів критичної інфраструктури, створення системи оповіщення населення про загрози або виникнення надзвичайних ситуацій.

***2. Недосконалим є законодавче та організаційне забезпечення процесів забезпечення безпеки та стійкості регіонів і територіальних громад, зокрема щодо механізмів міжвідомчої взаємодії та координації такої діяльності на різних рівнях, визначення чітких вертикальних і горизонтальних зв'язків, державно-приватного партнерства у безпековій сфері, налагодження стійких комунікацій з населенням тощо.***



На рівнях територіальних громад і регіонів, так і в державі загалом, відсутній єдиний комплексний механізм координації діяльності у рамках повного циклу забезпечення національної стійкості (оцінювання ризиків, виявлення вразливостей, забезпечення готовності, планування, реагування, післякризове відновлення). Існуючі формати міжвідомчої взаємодії зорієнтовані насамперед на забезпечення готовності та реагування з боку уповноважених органів на певні види загроз (передусім терористичну, воєнну) і *надзвичайні ситуації*. Вертикальні зв'язки між центром і регіонами мають виражену відомчу (функціональну) спрямованість. При цьому не реалізується комплексний підхід до забезпечення протидії загрозам будь-якого походження на всіх етапах, не враховуються можливі каскадні ефекти реалізації загроз.

Проблема неналежної міжвідомчої взаємодії та координації діяльності на різних рівнях проявилася в Україні під час протидії поширенню пандемії COVID-19 – масштабної надзвичайної ситуації з каскадними ефектами<sup>95</sup>. Така ситуація не лише знижує ефективність реагування на загрозу, а й ускладнює формування стійкості до поширення епідемій/пандемій, яка переважним чином формується на рівнях регіонів і громад<sup>96</sup>.

Взаємодія з недержавним сектором, громадянським суспільством, населенням щодо забезпечення безпеки та стійкості, у т. ч. на рівні регіонів і територіальних громад, відбувається в дуже обмеженому форматі, відповідні стратегічні комунікації не мають сталого характеру.

Недостатньо використовується потенціал існуючих міжвідомчих органів як платформ вертикальної та горизонтальної міжвідомчої взаємодії, комунікацій бізнесу і громадських організацій з органами самоврядування з метою формування ефективної регіональної політики, забезпечення безпеки та стійкості регіонів і територіальних громад. Зокрема, це стосується Міжвідомчої координаційної комісії з питань

---

<sup>95</sup>Резнікова О. Щодо удосконалення кризового менеджменту та розвитку інших складових національної стійкості в умовах пандемії COVID-19. Київ : НІСД, 2020. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-04/kryzovy-management.pdf> ; Ковалівська С. Координація дій місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері здійснення протиепідемічних заходів. Київ : НІСД, 2020. URL: [https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-08/mistsevi-organy-covid\\_0.pdf](https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-08/mistsevi-organy-covid_0.pdf)

<sup>96</sup>Україна після коронакризи – шлях одужання : наук. доп. / [Я. А. Жаліло (кер. авт. кол.), Я. Б. Базилюк, С. В. Ковалівська, О. О. Коломієць та ін.] ; Національний інститут стратегічних досліджень. Київ : НІСД, 2020. 304 с. URL: <https://niss.gov.ua/publikacii/analitichni-dopovidy/ukraina-pislya-koronakrizi-shlyakh-oduzhannya>

регіонального розвитку, Ради розвитку громад та територій, агенцій регіонального розвитку тощо. Недостатньо ефективною було визнано роботу Ради розвитку громад та територій, яку на початку 2021 р. було ліквідовано і утворено Конгрес місцевих та регіональних влад при Президентові України з більш широкими функціями і повноваженням<sup>97</sup>.

3. Утворені національні системи з реагування на певні види загроз і небезпек (єдина державна система цивільного захисту України; система екстреної медичної допомоги; єдина державна система запобігання, реагування і припинення терористичних актів та мінімізації їх наслідків; національна система кібербезпеки України; система забезпечення обороноздатності держави), які функціонують як на загальнодержавному, так і на регіональному та місцевому рівнях, передбачають існування певних форматів міжвідомчої співпраці, які частково перетинаються. При цьому *механізм узгодження функціонування зазначених систем і взаємодії існуючих форматів міжвідомчої співпраці у сфері запобігання реагування на загрози, кризові й надзвичайні ситуації та відновлення після них, законодавством чітко не визначений. Різноманітні координаційні органи влади й міжвідомчі групи функціонують у вузькому полі розрізнених сфер відповідальності* (додатки 3, 4).

Зокрема, беручи до уваги системний аналіз положень пп. 24, 25 статті 2 Кодексу цивільного захисту України та абз. 2, 3 статті 2 Закону України «Про боротьбу з тероризмом», можна припустити, що надзвичайна ситуація може бути спричинена серед іншого терористичним актом. Завдання щодо забезпечення готовності та реагування на таку ситуацію покладені й на єдину державну систему цивільного захисту, й на єдину державну систему запобігання, реагування і припинення терористичних актів та мінімізації їх наслідків, а відповідні повноваження мають як регіональні та місцеві комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій, так і координаційні групи Антитерористичного центру при регіональних органах СБУ. Крім того, надзвичайна ситуація, спричинена терористичним актом, містить значну загрозу життю або здоров'ю населення. Отже, до відповідних заходів залучатимуться ще й суб'єкти системи екстреної медичної допомоги.

<sup>97</sup>Про затвердження Положення про Конгрес місцевих та регіональних влад при Президентові України : Указ Президента України від 04.03.2021 № 89/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/89/2021#Text>

При цьому склад зазначених форматів міжвідомчої співпраці може формуватися з представників приблизно одних і тих само територіальних органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Проте законодавство не визначає необхідності координації такої діяльності або встановлення зв'язків між цими загальнодержавними системами та існуючими форматами міжвідомчої співпраці.

Не налагоджено комплексний обмін інформацією про всі можливі загрози і надзвичайні ситуації. Відповідні процеси відбуваються в рамках певних сфер (кібербезпека, протидія тероризму тощо), але не мають системного характеру. Ситуаційні й кризові центри окремих міністерств і відомств не об'єднані у єдину мережу. Це ускладнює формування каталогів і баз даних, необхідних для аналізу, прогнозування та планування у сфері національної безпеки.

Така ситуація не сприяє реалізації комплексного підходу до забезпечення готовності до реагування на загрози та небезпеки різного походження, а також узгодженим діям у випадку реагування на загрози з каскадними ефектами, у т. ч. гібридні.

***4. Правове регулювання процесів забезпечення готовності й реагування на певні загрози та надзвичайні ситуації розпорошено в різних законодавчих та нормативно-правових актах України. Визначені в цих документах терміни, організаційні механізми та методичні підходи часто неузгоджені між собою.***

Механізми та протоколи реагування на загрози, надзвичайні та кризові ситуації в мирний час без запровадження правового режиму надзвичайного стану, у т. ч. на певній території, визначені різними нормативно-правовими документами залежно від сфери діяльності. При такому вузькому відомчому або секторальному підході виникають труднощі, зумовлені неузгодженістю окремих правових норм та правил, особливо коли йдеться про запобігання або реагування на загрози з каскадними ефектами або гібридного типу. Зокрема, це знайшло підтвердження під час розроблення й реалізації комплексу заходів з протидії поширенню пандемії COVID-19 на регіональному та місцевому рівнях, виконання яких забезпечувалося різними органами<sup>98</sup>.

---

<sup>98</sup>Ковалівська С. В. Координація дій місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері здійснення протиепідемічних заходів. URL: [https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-08/mistsevi-organy-covid\\_0.pdf](https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-08/mistsevi-organy-covid_0.pdf)

Крім того, мають місце розбіжності у законодавстві України щодо визначення повноважень певних органів влади, особливостей функціонування окремих загальнодержавних систем тощо.

Так, у Законі України «Про боротьбу з тероризмом» згадується *загальнодержавна система боротьби з терористичною діяльністю* (абз. 2 частини 3 статті 4), при цьому постановою Кабінету Міністрів України від 18.02.2016 р. № 92 затверджено Положення про *єдину державну систему запобігання, реагування і припинення терористичних актів та мінімізації їх наслідків*. Одночасно Закон України «Про національну безпеку України» визначає необхідність проведення *огляду загальнодержавної системи боротьби з тероризмом* (п. 5 статті 27). Указом Президента України від 09.07.2019 р. № 506 затверджено Порядок проведення огляду загальнодержавної системи боротьби з тероризмом.

Функції Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України у сфері кібербезпеки були розширені Законом України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України», проте у профільному Законі України «Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України» функції та завдання цього державного органу передбачені виключно у сфері кіберзахисту.

Ці правові колізії мають бути усунені.

***5. Система стратегічного планування в Україні наразі не передбачає чітких механізмів узгодження всіх процесів підготовки стратегічних і програмних документів на національному, регіональному та місцевому рівнях у рамках єдиного циклу. Аналогічна ситуація склалася й у сфері планування на випадок надзвичайних ситуацій.***

Відсутність системного підходу до управління ризиками й забезпечення готовності суттєво ускладнює проведення комплексного аналізу поточних і потенційних ризиків і загроз й виявлення уразливостей на рівні територіальних громад і регіонів, знижує об'єктивність стратегічного планування й визначення пріоритетів розвитку їх організаційних та безпекових спроможностей і посилення потенціалу стійкості.

Не набули поширення сучасні методи й технології оцінювання ризиків і загроз, моделювання кризових ситуацій, розроблення сценарних прогнозів, формування багатокритеріальних матриць загроз, каталогів даних, аналізу геопросторових даних, упровадження технологій «розумні» міста тощо, особливо на регіональному та місцевому рівнях. Застосування у прогнозуванні методів, які базуються переваж-

но на аналізі минулих подій та експертних оцінках, знижує об'єктивність відповідних прогнозів, ускладнює адаптацію загальнодержавних систем і процесів у сфері забезпечення національної безпеки до функціонування в умовах невизначеності. Водночас така ситуація не сприяє розробленню та запровадженню універсальних протоколів узгоджених дій для реагування на загрози різного характеру й походження та планування відповідних заходів з метою забезпечення готовності. Особливе значення така підготовка має на територіальному рівні, оскільки ефективне первинне реагування має відбуватися саме біля джерела надзвичайної або кризової ситуації.

Відсутність стратегічного бачення розвитку безпекового середовища на регіональному та місцевому рівнях, наявність проблем у сфері міжвідомчої взаємодії та координації такої діяльності ускладнює формування спільних спроможностей і готовності громад, зокрема до загроз міжсекторального або гібридного характеру, наслідки яких можуть мати багатовекторний, каскадний прояв у різних сферах.

***6. Існує низка проблем і в організації та функціонуванні окремих загальнодержавних систем, що мають відношення до забезпечення національної безпеки та стійкості, у т. ч. на регіональному рівні.***

*По-перше, в організації та функціонуванні територіальних підсистем єдиної державної системи цивільного захисту та її ланок, якими є регіональні й місцеві комісії з питань техногенно-екологічної безпеки і надзвичайних ситуацій, має місце низка недоліків.*

Так, відповідно до абз. 4 п. 5 Типового положення про регіональну та місцеву комісію з питань техногенно-екологічної безпеки і надзвичайних ситуацій, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17.06.2015 р. № 409, відповідні комісії можуть залучати до участі у своїй роботі представників територіальних органів центральних органів виконавчої влади, місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, розташованих на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці (за погодженням із їх керівниками). Згідно з абз. 3 п. 6 цього документа посадовий склад комісії затверджується органом, який її утворив, на основі пропозицій територіальних органів центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ), місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, розташованих на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Таким чином, залучення до роботи комісії представників територіальних органів СБУ, ЗСУ та інших військових формувань законодавством не передбачене. Проте така можливість є доцільною з огляду на необхідність постійного прогнозування зони можливо-го поширення надзвичайної ситуації та масштабів можливих наслідків, забезпечення готовності до дій в умовах надзвичайної ситуації, здійснення безперервного контролю за розвитком надзвичайної ситуації та обстановкою на аварійних об'єктах і прилеглих до них територіях тощо.

Основні завдання комісій на території відповідних адміністративно-територіальних одиниць, визначені п. 3 Типового положення, не охоплюють низку напрямів, які мають важливе значення для забезпечення готовності до реагування на надзвичайні ситуації, налагодження ефективної міжвідомчої співпраці. Зокрема, йдеться про:

- комплексне оцінювання ризиків надзвичайних ситуацій, прогнозування можливих каскадних ефектів;
- обмін інформацією щодо оперативної обстановки на території відповідних адміністративно-територіальних одиниць;
- планування спільних планів узгоджених дій на випадок надзвичайних ситуацій;
- сприяння проведенню міжвідомчих навчань, тренувань;
- контроль стану готовності.

Відповідно серед повноважень комісій, що визначені п. 4 Типового положення, відсутні деякі важливі напрями, зокрема:

*у режимі повсякденної діяльності:*

- сприяння проведенню постійного комплексного аналізу ризиків надзвичайних ситуацій на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, поширення серед членів комісії результатів такого аналізу;
- здійснення координації діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо розроблення універсальних планів і протоколів узгоджених дій на випадок надзвичайної ситуації;
- заслуховування представників територіальних органів центральних органів виконавчої влади, місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, які надають критично важливі послуги населенню, щодо формування резер-

вів і додаткових спроможностей, необхідних на випадок надзвичайних ситуацій, а також наявності планів реагування;

- заслуховування власників/операторів об'єктів критичної інфраструктури щодо заходів, які вживаються для забезпечення захищеності, безпеки та стійкості таких об'єктів, ініціювання перевірок їх технічного стану з метою забезпечення безперебійного функціонування в режимі підвищеної готовності, надзвичайної ситуації або надзвичайного стану;
- сприяння проведенню міжвідомчих навчань, тренувань щодо реагування на надзвичайні ситуації;

*у режимах підвищеної готовності та надзвичайної ситуації:*

- забезпечення взаємодії з відповідними координаційними групами Антитерористичного центру при регіональних органах СБУ;
- залучення в разі необхідності до роботи комісії представників інших територіальних органів ЦОБВ, підприємств, організацій, які раніше не входили до складу комісії.

*По-друге, в організації територіальної підсистеми Єдиної державної системи запобігання, реагування і припинення терористичних актів та мінімізації їх наслідків (ЄДС) є низка недоліків, які ускладнюють процеси міжвідомчої взаємодії та координації такої діяльності на територіальному рівні.*

Так, нормативно-правовими актами у сфері боротьби з тероризмом чітко не визначено, які органи, установи, організації тощо можуть бути віднесені до суб'єктів територіальної підсистеми ЄДС, але встановлено, що організацію діяльності щодо запобігання, реагування, припинення терористичних актів та мінімізацію їх наслідків здійснюють саме ці суб'єкти.

Водночас Законом України «Про боротьбу з тероризмом» достатньо чітко визначено та розподілено державні органи, які відносяться до суб'єктів, що безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом у межах своєї компетенції, та органи, які за необхідності залучаються до участі в заходах, пов'язаних із попередженням, виявленням і припиненням терористичної діяльності. Проте це визначення охоплює лише центральні органи, а його відсутність для органів територіального рівня може ускладнити організацію відповідної роботи на регіональному та місцевому рівнях.



Також проблематичним видається залучення до роботи координаційних груп АТЦ при регіональних органах СБУ представників Національної гвардії України (НГУ) та Збройних Сил України (ЗСУ). Законодавством України (передусім законами України «Про Національну гвардію України» та «Про Збройні Сили України») визначені повноваження ЗСУ та НГУ у сфері протидії тероризму, проте статтю 4 Закону «Про боротьбу з тероризмом» НГУ і ЗСУ безпосередньо не віднесені до суб'єктів боротьби з тероризмом, на відміну від Міністерства оборони України та Міністерства внутрішніх справ України. Крім того, статтю 7 Закону не передбачено представництво НГУ та ЗСУ у складі координаційних груп при регіональних органах Служби безпеки України.

Законодавча неврегульованість процедури залучення представників НГУ та ЗСУ до роботи координаційних груп АТЦ при регіональних органах СБУ дає підстави вважати, що така участь не виключена, але потребує погодження відповідно з МВС України та Міністерством оборони України.

Водночас цей підхід може ускладнити процес запобігання або реагування на терористичну загрозу на територіальному рівні. Так, у разі необхідності залучення представників НГУ або ЗСУ до термінових засідань координаційних груп Антитерористичного центру при регіональних органах СБУ може виникнути ситуація, коли представники НГУ або ЗСУ без відповідних повноважень не зможуть взяти участь у засіданні.

Це потенційно може мати негативні наслідки як під час оцінювання обстановки (у т. ч. щодо терористичних загроз стосовно об'єктів ЗСУ, визначення можливостей залучення сил і засобів ЗСУ та НГУ до проведення антитерористичних операцій у регіоні або мінімізації та ліквідації наслідків терористичних актів, зокрема техногенного характеру), так і при вжитті негайних адекватних заходів з протидії загрозі.

Слід зауважити, що координаційні групи АТЦ при регіональних органах СБУ формуються лише на рівні областей та м. Києва. При цьому зв'язки цих груп з районними державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування територіальних громад та ОТГ, а також місцевими комісіями з питань техногенно-екологічної безпеки і надзвичайних ситуацій чітко не визначені.

По-третє, з огляду на наявність низки проблем у функціонуванні системи екстреної медичної допомоги було розроблено і прийнято Концепцію розвитку<sup>99</sup> та План заходів щодо реалізації<sup>100</sup> цієї системи. У сфері реагування на надзвичайні ситуації та відповідної міжвідомчої взаємодії серед основних проблем визначено низьку спроможність системи екстреної медичної допомоги своєчасно забезпечити достатній обсяг якісної медичної допомоги у разі виникнення надзвичайних ситуацій і ліквідації їх наслідків. Зазначено, що наявні в Україні алгоритми реагування на надзвичайні ситуації (у т. ч. плани реагування державного, регіонального рівня та плани реагування на рівні закладів охорони здоров'я) мають низку упущень. Поточні плани реагування не відстежують і не враховують реальну інформацію про здатність закладів охорони здоров'я швидко збільшити кількість лікарняних ліжок та кількість пацієнтів, які отримують екстрену медичну допомогу на госпітальному етапі. Така здатність включає не лише наявність місця для розташування пацієнтів, а й необхідне технічне оснащення для одночасного надання екстреної медичної допомоги значній кількості осіб. Не сформовано дієву систему резервування медикаментів, медичних виробів. Крім того, механізм міжвідомчої координації та взаємодії під час реагування на масові випадки, у т. ч. на догоспітальному етапі, визнано недієвим.

Також визначено низку проблем технічного характеру, які знижують швидкість прибуття бригад екстреної (швидкої) медичної допомоги на місце події (зокрема, через тривалий час обробки виклику екстреної медичної допомоги), взаємодію між суб'єктами системи екстреної медичної допомоги, а також іншими рятувальними службами (у т. ч. через відсутність автономного радіозв'язку, чітких моделей координації між суб'єктами системи тощо).

Серед основних напрямів удосконалення підходів до реагування на надзвичайні ситуації Концепцією визначено:

- розроблення та запровадження нової методології організації надання екстреної медичної допомоги та проведення медичного

---

<sup>99</sup>Про схвалення Концепції розвитку системи екстреної медичної допомоги : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.05.2019 № 383-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/383-2019-%D1%80#n8>

<sup>100</sup>Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи екстреної медичної допомоги : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 29.01.2020 № 111-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/111-2020-%D1%80#n33>

сортування постраждалих на догоспітальному етапі внаслідок масового випадку (включно з алгоритмом взаємодії екстрених рятувальних служб);

- організацію постійно діючих штабів реагування на випадки надзвичайних ситуацій при диспетчерських службах центрів екстреної медичної допомоги та медицини катастроф;
- розроблення методики розрахунку потреби в лікарських засобах, медичних виробах, транспортних засобах, лікарняних ліжках, працівниках, добровольцях;
- розроблення методики проведення спільних навчань рятувальних служб, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, комунальних служб та добровольців.

Значну частину заходів у цьому напрямі було необхідно запровадити вже на першому етапі – протягом 2019–2020 рр., зокрема щодо створення та модернізації диспетчерських центрів, телекомунікаційних та інформаційних систем диспетчерських служб, автономізації центрів екстреної медичної допомоги та медицини катастроф, запровадження методології організації надання екстреної медичної допомоги та проведення медичного сортування постраждалих на догоспітальному етапі внаслідок масового випадку, створення умов для вдосконалення міжвідомчої взаємодії між МВС, ДСНС, МОЗ під час проходження медичної підготовки їхніх співробітників.

Як засвідчила ситуація з поширенням COVID-19, ужитих заходів виявилось недостатньо. Запровадження спільних алгоритмів дій екстреної медичної допомоги, пожежно-рятувальної служби і поліції під час реагування на випадки невідкладних станів передбачено лише протягом 2021–2023 рр., що в умовах поточної ситуації виглядає невинуватим затягнутим у часі.

**7. Проблемою міжвідомчої взаємодії у безпековій сфері на регіональному і місцевому рівнях можуть бути ускладнення під час прийняття рішень у рамках існуючих організаційних форматів** (зокрема, регіональних комісій з питань техногенно-екологічної безпеки і надзвичайних ситуацій, спеціальних комісій з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації, координаційних груп Антитерористичного центру при СБУ), які зумовлені необхідністю дотримання жорсткої субординації, визначеної відомчими нормативно-правовими актами та військовими статутами. Необхідність у певних випадках погодження

дій з керівництвом міністерства або відомства може відтермінувати прийняття екстрених рішень, необхідних для негайного реагування на певну загрозу або надзвичайну ситуацію.

Іншою проблемою міжвідомчої взаємодії може бути превалювання відомчого підходу у вирішенні складних проблем забезпечення безпеки, стійкості та розвитку громад і регіонів.

**8. *Нерозвиненим наразі є державно-приватне партнерство у сфері забезпечення безпеки й стійкості територіальних громад і регіонів.***

Причинами також ситуації є скептичне ставлення приватного сектору до можливостей ефективного співробітництва з місцевими органами влади, низький рівень довіри громадян до органів державної та місцевої влади, недостатній рівень обізнаності і поінформованості населення про переваги й ризики застосування механізмів такого партнерства, нерозвиненість у територіальних громадах культури безпеки життєдіяльності, заснованої на принципах добровільності, самоорганізації, взаємодії та спільної відповідальності, тощо.

Замало використовується потенціал агенцій регіонального розвитку для стимулювання розвитку партнерських відносин між державним, приватним та громадським секторами, організаціями роботодавців та їх об'єднаннями, волонтерськими організаціями тощо.

**9. *Не налагоджено систему стійких двосторонніх і стратегічних комунікацій з населенням на рівні громад і регіонів.***

Зокрема, не набула поширення практика залучення громадськості до обговорення проектів нормативно-правових актів, стратегій, планів розвитку та готовності на випадок надзвичайних і кризових ситуацій, які є значущими для громад і регіонів. Слабо розвинуті механізми самоорганізації населення, особливо у сільській місцевості.

Нерозвиненою є система технічних комунікацій. Наприклад, досі не забезпечено функціонування системи екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером 112, існування якої передбачено Законом України «Про систему екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером 112»<sup>101</sup>.

Потребує поліпшення кадрове забезпечення місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування кваліфікованими фа-

---

<sup>101</sup>Про систему екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером 112 : Закон України від 13.03.2012 № 4499-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4499-17#n11>

хівцями, насамперед тими, які мають досвід міжвідомчої взаємодії у сфері забезпечення безпеки й розвитку готовності територіальних громад до надзвичайних і кризових ситуацій та державно-приватного партнерства.

**10. Незавершеність реформ щодо децентралізації влади** створює ризики для належного надання публічних послуг<sup>102</sup>, ускладнює процеси формування управлінської і функціональної спроможності територіальних громад, у т. ч. у сфері забезпечення їх безпеки та стійкості. Це відбувається, зокрема, через існування певних проблем у сфері розподілу функцій і повноважень, зон територіальної відповідальності та ресурсів на територіальному рівні.

З іншого боку, коронакриза стала викликом для завершення процесів децентралізації, ускладнила комунікації, необхідні для прийняття складних рішень у цій сфері<sup>103</sup>.

Також достатньою мірою не було розвинено визначені законодавством механізми інтеграції спроможностей суміжних об'єднаних територіальних громад щодо формування спільних спроможностей для забезпечення їх безпеки та стійкості.

### **2.3. Формування комплексної моделі міжвідомчої взаємодії й координації діяльності у сферах національної безпеки та стійкості на регіональному і місцевому рівнях**

Удосконалення моделі координації та міжвідомчої взаємодії на регіональному і місцевому рівнях має відбуватися з урахуванням концептуальних засад забезпечення національної стійкості в Україні, визначених в окремому документі – Концепції<sup>104</sup>. Цим документом ма-

---

<sup>102</sup>Ковалівська С. В., Барінова Д. С., Нестеренко В. В. Щодо ризиків для належного надання публічних послуг у зв'язку зі змінами адміністративно-територіального устрою України. Київ : НІСД, 2020. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-10/publiclni-poslugy-1.pdf>

<sup>103</sup>Україна після коронакризи – шляхи одужання : наук. доп. / [Я. А. Жаліло (кер. авт. кол.), Я. Б. Базилюк, С. В. Ковалівська, О. О. Коломієць та ін.] ; Національний інститут стратегічних досліджень. Київ : НІСД, 2020. 304 с.

<sup>104</sup>Резнікова О. Щодо концепції забезпечення національної стійкості в Україні. Київ : НІСД, 2020. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-01/analit-resnikova-national-security-8-2020-1-1.pdf> ; Резнікова О., Лепіхов А. Проблеми та перспективи забезпечення стійкості регіонів і територіальних громад. Київ : НІСД, 2020. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-11/az-03.11.20.pdf>

ють бути визначені основні терміни, суб'єкти, процеси і завдання в рамках забезпечення стійкості регіонів і територіальних громад з урахуванням концептуальних підходів до розвитку національної системи стійкості.

Важливим також є створення нормативно-правових та організаційних засад функціонування багаторівневої системи національної системи стійкості, яка охоплюватиме національний, регіональний і місцевий рівні. Це передбачає, зокрема, уточнення повноважень суб'єктів системи забезпечення національної безпеки, певний перерозподіл відповідальності, у т. ч. передачу певних функцій із забезпечення національної безпеки на місця та активніше залучення громадянського суспільства й окремих громадян до виконання відповідних завдань. Реалізація такого підходу надасть можливість забезпечити більшу гнучкість та оперативність системи, передусім у реагуванні на неочікувані й нестандартні загрози.

На сьогодні в Україні створено механізми міжвідомчої взаємодії у протидії надзвичайним ситуаціям, тероризму, під час дії правових режимів надзвичайного і воєнного стану. Законодавство визначає особливості організації та забезпечення такої діяльності на територіальному рівні. Водночас, зважаючи на необхідність розбудови багаторівневої комплексної системи забезпечення національної стійкості, модель міжвідомчої взаємодії та координації діяльності у сфері національної безпеки на регіональному і місцевому рівнях потребує вдосконалення. Передусім вона має забезпечити безперервність процесів управління та надання критично важливих послуг населенню як в умовах мирного часу, так і за настання кризової ситуації, реалізації загроз будь-якого походження, а також на етапі відновлення у посткризовий період. Серед іншого це потребує визначення чіткої схеми розподілу повноважень і заміщення посад у сфері державного управління, упорядкування взаємодії різних загальнодержавних систем і форматів міжвідомчої співпраці, що функціонують у сфері реагування на різні загрози й надзвичайні ситуації, упровадження протоколів узгоджених дій відповідно до реєстру актуальних і потенційних ризиків і загроз, характерних як для України в цілому, так і для певної її території.

Прикладами ефективно організації міжвідомчої взаємодії у сфері забезпечення безпеки та стійкості на територіальному рівні є функціонування місцевих форумів стійкості у Великій Британії та регіонів

безпеки у Королівстві Нідерландів. У них реалізовано комплексний підхід організації відповідної діяльності в рамках повного циклу забезпечення національної стійкості (оцінювання ризиків, виявлення вразливостей, забезпечення готовності, планування, запобігання, реагування, післякризове відновлення).

Виходячи з результатів аналізу існуючої в Україні практики міжвідомчої взаємодії у безпековій сфері на регіональному і місцевому рівнях, а також з урахуванням передового світового досвіду, доцільно запропонувати такі основні підходи щодо формування комплексної організаційної моделі забезпечення стійкості регіонів і територіальних громад:

**1. Головну координуючу роль у забезпеченні стійкості регіонів мають виконувати обласні державні адміністрації**, які нині мають чимало повноважень у сфері координації і забезпечення діяльності щодо формування готовності й реагування на різні загрози і надзвичайні ситуації. Відповідні функції цих органів влади доцільно розширити з метою забезпечення координації не лише територіальних органів ЦОВВ, органів місцевого самоврядування, підприємств і організацій, але й діяльності загальнодержавних систем, що діють на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Крім того, до основних завдань обласних державних адміністрацій у сфері забезпечення стійкості регіонів доцільно віднести:

- координацію та узгодження роботи різних форматів міжвідомчої співпраці, що функціонують у межах регіону;
- створення єдиної системи обміну інформацією між органами, які виконують важливі функції у сфері забезпечення безпеки та стійкості регіонів і територіальних громад;
- ведення регіонального реєстру ризиків і загроз<sup>105</sup>;
- сприяння створенню й упровадженню систем раннього виявлення і попередження загроз;
- забезпечення у межах визначених повноважень та відповідної території контролю стану готовності суб'єктів забезпечення стійкості, загальнодержавних систем, територіальних громад до реагування на загрози та кризові ситуації;

<sup>105</sup> Національні системи оцінювання ризиків і загроз: кращі світові практики, нові можливості для України : аналіт. доп. / [Резнікова О. О., Войтовський К. Є., Лепіхов А. В.] ; за заг. ред. О. О. Резнікової. Київ : НІСД, 2020. 84 с. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-07/dopovid.pdf>



- узгодження планів соціально-економічного розвитку з планами забезпечення безпеки та стійкості, розвитку відповідних спільних спроможностей;
- сприяння організації і проведенню міжвідомчих навчань, тренувань;
- розвиток державно-приватного партнерства у сфері забезпечення безпеки та стійкості регіонів і територіальних громад, взаємодії з населенням та організаціями громадянського суспільства;
- налагодження двосторонніх каналів комунікацій із населенням з питань забезпечення готовності й реагування на загрози та кризові ситуації;
- сприяння впровадженню новітніх технологій у сфері аналізу безпекового середовища, прогнозування ризиків, виявлення загроз, кризового менеджменту тощо.

Також має бути визначено чіткий механізм взаємодії обласних державних адміністрацій з Кабінетом Міністрів України, Радою національної безпеки і оборони України або утвореними ними спеціальними органами з питань забезпечення безпеки та стійкості.

**2. Функції, завдання і склад місцевих комісій з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій також доцільно розширити, трансформували їх у місцеві комісії із забезпечення безпеки та стійкості регіонів і територіальних громад.** Вони мають стати основним постійно діючим форматом міжвідомчої взаємодії у відповідній сфері. У рамках його функціонування забезпечуватимуться обмін інформацією та координація діяльності щодо комплексного оцінювання ризиків, ідентифікації загроз, виявлення вразливостей, забезпечення готовності до реагування на широкий спектр загроз, планування відповідних узгоджених заходів, післякризового відновлення тощо.

До участі в роботі таких комісій на постійній основі мають залучатися представники не лише територіальних органів ЦОВВ, місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, розташованих на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а й представники територіальних органів СБУ, ЗСУ та інших військових формувань.

З огляду на специфіку питань, що виносяться на розгляд, засідання місцевих комісій з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій можуть відбуватись у закритому (з обмеженням доступу) або відкритому форматах.

Важливим напрямом роботи комісій має бути налагодження співпраці з іншими форматами міжвідомчої взаємодії, які функціонують або можуть бути утворені на відповідній території. Зокрема, йдеться про координаційні групи Антитерористичного центру при регіональних органах СБУ, основних суб'єктів національної системи кібербезпеки України, системи забезпечення обороноздатності України (у т. ч. штаби зон та районів територіальної оборони), системи екстреної медичної допомоги, агенції регіонального розвитку, інші міжвідомчі комісії та робочі групи, які створюються на місцях.

**3. Для обговорення та узгодження проєктів управлінських рішень, а також вирішення інших спільних питань забезпечення безпеки та стійкості регіонів і територіальних громад може утворюватися мережа допоміжних органів**, яка складається з міжвідомчих робочих груп, комісій, агенцій регіонального розвитку, громадських організацій тощо.

При місцевих державних адміністраціях або їх структурних підрозділах, виконавчих комітетах місцевих рад можуть утворюватися **профільні міжвідомчі робочі групи, тимчасові контрольні комісії**, що контролюватимуть стан готовності, узгодженість планів безпеки й розвитку тощо.

Особливу увагу слід звернути на необхідність забезпечення комплексного оцінювання ризиків і виявлення загроз та вразливостей для регіону. З метою організації такої роботи, формування і ведення регіонального реєстру ризиків і загроз доцільно утворити **міжвідомчу робочу групу з питань оцінювання ризиків та міжвідомчу координаційну групу з питань планування у сфері забезпечення безпеки та стійкості**. Їх організаційне забезпечення мають здійснювати уповноважені структурні підрозділи обласних державних адміністрацій.

Така мережа допоміжних органів має формуватися з числа фахівців-практиків у галузях і секторах безпеки, регіонального і місцевого розвитку, громадських активістів. Об'єднані в загальну платформу, зазначені дорадчі та контрольні органи здійснюватимуть комплексне експертно-аналітичне та інформаційне забезпечення координаційних органів з питань забезпечення безпеки, стійкості та розвитку регіонів і територіальних громад. Агенції регіонального розвитку та інші громадські організації можуть сприяти створенню спільних спроможностей територіальних громад і регіонів для забезпечення їх безпеки та стійкості.

Усі допоміжні органи, об'єднані у відповідну мережу, мають функціонувати взаємопов'язано, у єдиному алгоритмі дій, виконувати

завдання в рамках визначених робочих програм і технічних завдань. Їх спільними завданнями є:

- практичне впровадження принципу широкоформатної міжвідомчої співпраці у сфері формування й реалізації політики регіонального розвитку, забезпечення безпеки та стійкості регіонів і територіальних громад як складової частини відповідної державної політики;
- сприяння роботі координаційних і виконавчих органів на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, зокрема щодо забезпечення готовності, запобігання загрозам різного походження, взаємодії з населенням, бізнесом, ЗМІ, а також сусідніми регіонами і територіальними громадами, розвитку територіальної інфраструктури, проведення цільової науково-методичної роботи і технічних консультацій тощо;
- сприяння реалізації комплексного підходу у сфері державного управління щодо організації відповідної діяльності в рамках повного циклу забезпечення національної стійкості на територіальному рівні.

Важливим є створення **мережі науково-аналітичних і навчально-методичних центрів розвитку стійкості регіонів і територіальних громад**. Зазначене можна здійснити на базі діючих приватних і державних аналітичних центрів, профільних наукових і навчальних закладів вищої освіти, а також навчально-методичних центрів цивільного захисту та безпеки життєдіяльності. Ключовими завданнями таких закладів можуть бути: систематизація наукового і практичного досвіду в різних сферах забезпечення безпеки та стійкості; проведення спільних міждисциплінарних наукових досліджень з питань забезпечення стійкості; проведення незалежної експертизи проектів рішень уповноважених територіальних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; розроблення міжвідомчих протоколів, інструкцій, методик, довідників, керівних документів у сфері розвитку стійкості регіонів і територіальних громад, а також щодо дій суб'єктів міжвідомчої взаємодії в умовах повсякденної діяльності та кризових ситуацій.

**4. На рівні територіальних громад головну координуючу роль у забезпеченні стійкості мають відігравати органи місцевого самоврядування та їх виконавчі органи, а основним форматом міжвідомчої співпраці мають бути відповідні комісії із забезпечення безпеки та стійкості територіальних громад.**

При цьому важливе значення має налагодження ефективної безперервної взаємодії з місцевими комісіями із забезпечення безпеки та стійкості й відповідними місцевими державними адміністраціями.

Формування стратегічних і програмних документів у сфері забезпечення безпеки та стійкості територіальних громад повинно відбуватися відповідно до визначених цілей і завдань. Періодично має проводитись оцінювання прогресу їх реалізації з урахуванням встановлених критеріїв та очікуваних результатів (*див. підрозділ 2.4 аналітичної доповіді*).

**5. Важливе значення має формування спільних організаційних, безпекових та інших спроможностей регіонів і територіальних громад, необхідних для забезпечення їх стійкості.**

Зокрема, потрібно розширити практику створення центрів безпеки громадян, сформувати об'єднану мережу ситуаційних центрів на рівні областей, залучати потенціал агенцій регіонального розвитку, волонтерських організацій, приватного бізнесу і населення для розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці, реалізації програм сприяння правоохоронним органам і силам цивільного захисту.

Створення або посилення територіальних сил безпеки і оборони (зокрема, сил територіальної оборони, цивільного захисту, громадського порядку тощо) також сприяє зростанню безпекового потенціалу регіонів і територіальних громад. Прикладами успішного функціонування територіальних сил безпеки та оборони є децентралізована поліцейська служба у США, функціонування місцевих сил підтримки поліції в Англії, загонів місцевої пожежної охорони у більшості західних країн. Також поширеною є практика створення громадських організацій, які надають допомогу уповноваженим державним установам у сфері національної безпеки.

Запропоновані зміни передбачають розроблення деяких нових та внесення змін до чинних нормативно-правових актів. Зокрема, у зв'язку з необхідністю розширення понятійно-категоріального апарату, уточнення функцій, завдань, повноважень і відповідальності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення стійкості, упровадження нових організаційних механізмів її розвитку, необхідно внести зміни до законів України «Про національну безпеку України», «Про Кабінет Міністрів України», «Про засади державної регіональної політики», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про

місцеві державні адміністрації», а також низки інших нормативно-правових актів, якими регулюється діяльність існуючих форматів міжвідомчої співпраці на територіальному рівні. Це сприятиме:

- удосконаленню процесів стратегічного планування на територіальному рівні шляхом узгодження стратегічних пріоритетів, програм і планів соціально-економічного розвитку, а також забезпечення безпеки та стійкості регіонів і територіальних громад;
- оновленню відомчих документів щодо розвитку готовності регіонів і територіальних громад до певних загроз і надзвичайних ситуацій з урахуванням міжвідомчої взаємодії на національному, регіональному і місцевому рівнях;
- розробленню й упровадженню універсальних протоколів розвитку готовності й реагування на загрози та кризові ситуації з урахуванням міжсекторальних взаємозалежностей та потенційних каскадних ефектів.

Має бути визначено систему загальнодержавних і регіональних координаційних органів з питань забезпечення стійкості, постійно діючих форматів міжвідомчої взаємодії на рівні регіонів та об'єднаних територіальних громад. Удосконалену модель координації та міжвідомчої взаємодії (на рівні постійно діючих організаційних форматів) у сфері забезпечення безпеки та стійкості регіонів і територіальних громад представлено в *додатку 5*.

Доцільною є реалізація пілотного проєкту щодо впровадження запропонованої моделі організації діяльності у сфері забезпечення безпеки та стійкості регіонів і територіальних громад. Це потребує прийняття відповідного нормативно-правового документа.

## **2.4. Критерії та інструменти формування стійкості територіальних громад**

За висновками дослідників<sup>106</sup>, основною рисою стійкості складних соціальних систем є поєднання здатності протистояти, відновлюватися й реорганізуватися у відповідь на шок чи кризу. При цьому ключем до стійкості є адаптивність системи, яка забезпечується нелінійним

---

<sup>106</sup>Fjäder Christian. The nation-state, national security and resilience in the age of globalisation. *Resilience*. 2014. 2:2. Pp. 114–129. URL: <https://doi.org/10.1080/21693293.2014.914771>

характером співвідношень між її складовими частинами. У результаті система здатна швидко пристосовуватися до нових обставин і зосереджуватися на здатності підтримувати свої основні функції, навіть якщо структура системи змінюється або навіть руйнується в процесі.

Формування стратегічних і програмних документів у сфері забезпечення безпеки та стійкості регіонів і територіальних громад має передбачати визначення основних цілей і завдань, а також очікуваних результатів та критеріїв їх оцінювання.

Відповідно до концептуальних засад розбудови національної стійкості основні завдання у сфері забезпечення стійкості регіонів і територіальних громад мають формуватися навколо таких **цілей**:

- зміна способу мислення – забезпечення стійкості є відповідальністю кожного, а не лише держави, стійкість регіонів і територіальних громад формується на місцях, а не в центрі;
- формування моделі ефективного управління – передбачає реалізацію на практиці принципів широкої міжвідомчої взаємодії та взаємопідтримки, визначення зон спільної відповідальності, координації державної і регіональної політики, перерозподілу відповідальності на користь місцевих органів управління і територіальних громад, регіонального і місцевого лідерства;
- забезпечення згуртованості – об'єднання навколо питань забезпечення безпеки та стійкості, у т. ч. в міжвідомчій і спільній з недержавним сектором і населенням діяльності (це єднає не лише громади, а є спільною загальнодержавною метою)<sup>107</sup>;
- формування спільних спроможностей регіонів і територіальних громад з метою забезпечення належного рівня готовності й ефективного реагування на загрози, кризові явища широкого спектру;
- удосконалення планування – узгодження безпекових стратегій і програм з відповідними документами соціально-економічного розвитку, формування планів узгоджених дій щодо запобігання загрозам, реагування, відновлення після кризових ситуацій;
- формування культури безпеки у суспільстві;

---

<sup>107</sup> Питання згуртованості і колективних дій на територіальному рівні щодо протидії епідеміям розглядається, зокрема, у виданні: Україна після коронакризи – шляхи одужання : наук. доп. / [Я. А. Жаліло, Я. Б. Базилюк, С. В. Ковалівська, О. О. Коломієць та ін.] ; Національний інститут стратегічних досліджень. Київ : НІСД, 2020. 304 с.

- забезпечення ефективного громадського контролю за використанням ресурсів регіонів і громад.

**Основними результатами, на які варто орієнтуватися, доцільно запропонувати досягнення ознак стійкої громади, які застосовуються, зокрема, у Великій Британії<sup>108</sup>:**

- громадяни усвідомлюють усі загрози і небезпеки, які можуть настати і вплинути на їх життя;
- громадяни використовують усі наявні навички, знання і ресурси для підготовки до настання надзвичайної події, під час її дії і для подолання її наслідків;
- вони адаптують свої повсякденні навички і знання та використовують їх під час небезпеки;
- громади працюють у взаємодії з місцевими органами влади, уповноваженими установами та іншими суб'єктами до, під час та після настання надзвичайної події;
- громади поширюють серед їхніх членів знання щодо заходів індивідуального захисту і дій, які підвищують рівень індивідуальної стійкості, діляться своїм досвідом і позитивними практиками з іншими громадами;
- члени громади залучені до процесу прийняття рішень, зацікавлені у розвитку громади та у розширенні її спроможностей.

Крім цього, важливими результатами у відповідній сфері мають бути визначені також розвиток спільних спроможностей регіонів і територіальних громад (організаційних, економічних, соціальних, безпекових тощо); ефективне функціонування форматів міжвідомчої взаємодії у сфері забезпечення безпеки та стійкості регіонів і територіальних громад тощо.

**Критеріями** досягнення запропонованих результатів розбудови стійкості регіонів і територіальних громад можуть бути:

- надійність і достатність організаційних, безпекових, суспільних спроможностей регіону/територіальної громади;
- наявність резервів відповідних сил і засобів;
- безперервність надання публічних й інших критично важливих послуг населенню, стратегічно важливих бізнес-процесів;

---

<sup>108</sup>Strategic National Framework on Community Resilience / UK Cabinet Office. 2011.  
URL: <https://www2.oxfordshire.gov.uk/cms/sites/default/files/folders/documents/fireandpublicsafety/emergency/StrategicNationalFramework.pdf>



- рівень готовності суб'єктів забезпечення стійкості регіонів і територіальних громад до реагування на загрози й надзвичайні ситуації різного характеру;
- якість і доступність освітніх послуг у сфері забезпечення безпеки та стійкості;
- рівень залучення членів громади до процесу прийняття рішень у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці;
- надійність та ефективність двосторонніх каналів комунікацій з населенням;
- використання новітніх технологій у сфері аналізу безпекового середовища, прогнозування ризиків, виявлення загроз, кризового менеджменту тощо.

Для оцінювання прогресу досягнення зазначених критеріїв можуть бути розроблені запитальники<sup>109</sup> для самооцінювання та спеціальні показники. Оцінювання спроможностей рекомендується здійснювати на основі результатів комплексного та окремих оглядів сектору безпеки і оборони.

---

<sup>109</sup> Національні системи оцінювання ризиків і загроз: кращі світові практики, нові можливості для України : аналіт. доп. / [Резнікова О. О., Войтовський К. Є., Лепіхов А. В.] ; за заг. ред. О. О. Резнікової. Додаток 2. Київ : НІСД, 2020. 84 с. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-07/dopovid.pdf>

## ВИСНОВКИ

1. Ефективна організація системи забезпечення безпеки і цивільного захисту регіонів і територіальних громад має надзвичайно важливе значення для формування національної стійкості будь-якої держави. Саме на місцевому рівні відбувається первинне реагування та локалізація загроз і надзвичайних ситуацій. З огляду на це регіони й територіальні громади повинні мати достатні спроможності й резерви для реагування на широкий спектр загроз, бути готовими до міжвідомчої співпраці, взаємодії з населенням, сусідніми регіонами та державними органами за потреби.

Для цього як на державному, так і на місцевому рівні важливо завчасно ідентифікувати ризики та загрози, оцінювати відповідні спроможності, виявляти вразливості, поширювати необхідні знання й навички, формувати необхідні резерви, діяти за можливістю на упередження, вирішувати складні питання, які перешкоджають сталому розвитку.

Загалом усі заходи в державі у сфері забезпечення стійкості мають відбуватись у рамках єдиного циклу та бути узгодженими на всіх рівнях.

2. Місцеві та регіональні органи влади в державах ЄС відіграють важливу роль у системах забезпечення безпеки та стійкості територіальних громад. Важливе значення приділяється при цьому питанням захисту населення від надзвичайних ситуацій. Порядок взаємодії різних суб'єктів забезпечення стійкості та вжиття заходів щодо реагування на загрози регулюється не лише національним законодавством, а й законодавством ЄС, а також міжнародними угодами.

З огляду на складну безпекову ситуацію у світі нині в багатьох країнах практикується системний комплексний підхід до забезпечення готовності й реагування на загрози широкого спектру, відповідно до якого питання цивільного захисту населення, кризового менеджменту розглядаються в комплексі з іншими аспектами забезпечення національної безпеки та стійкості або всеохоплюючої оборони (*англ. total or comprehensive defence*).

Організація відповідної діяльності на регіональному та місцевому рівнях ґрунтується на таких основних принципах:

- законності та безперервності, що означає забезпечення здатності приймати, роз'яснювати й реалізовувати рішення навіть у кризових умовах, а також необхідність виконання рішень у законний, ефективний і підзвітний спосіб у будь-який час;
- чіткого розмежування повноважень між державною та місцевою владою під час реагування на загрози й кризові ситуації визначеного масштабу, походження і характеру;
- взаємодії й співпраці, що передбачає регулярні зустрічі у міжвідомчому форматі із залученням представників регіональних органів виконавчої влади, місцевого самоуправління, громадянського суспільства, бізнесу, засобів масової інформації та ін.;
- колективної відповідальності всіх суб'єктів забезпечення стійкості за планування і забезпечення готовності до кризових ситуацій;
- зрозумілості і доцільної прозорості діяльності у сфері забезпечення стійкості регіонів і територіальних громад.

3. Заходи із забезпечення стійкості регіонів і територіальних громад в Україні мають фрагментарний та непорядкований характер. Відсутність у державі єдиного розуміння механізму забезпечення національної стійкості, процесів, які він охоплює, а також організації національної системи стійкості – усе це суттєво ускладнює запровадження відповідних процесів на рівні регіонів і територіальних громад.

Низка проблем у сфері організаційного та правового забезпечення стоїть на заваді формуванню стійкості регіонів і територіальних громад:

1) недосконалість правового регулювання та сформованих вертикальних і горизонтальних зв'язків ускладнює впровадження єдиного системного механізму координації діяльності в рамках повного циклу забезпечення національної стійкості (оцінювання ризиків, виявлення вразливостей, забезпечення готовності, планування, запобігання, реагування, післякризове відновлення) та реалізацію комплексного підходу щодо протидії широкому спектру загроз і небезпек, у т. ч. з можливими каскадними ефектами, на всіх етапах кризового циклу.

Правове регулювання процесів забезпечення готовності й реагування на певні загрози і надзвичайні ситуації розпорошено в різних законодавчих та нормативно-правових актах України. Визначені в цих документах терміни, організаційні механізми та методичні підходи часто не узгоджені між собою;

2) не визначені чіткі зв'язки між функціонуванням існуючих національних систем з реагування на певні види загроз і небезпек, які передбачають міжвідомчу взаємодію (єдина державна система цивільного захисту України; єдина державна система запобігання, реагування і припинення терористичних актів та мінімізації їх наслідків; система екстреної медичної допомоги; національна система кібербезпеки України, система забезпечення обороноздатності держави). Хоча більшість із них організована як на загальнодержавному, так і на територіальному рівнях, вертикальні зв'язки у їх рамках між центром і регіонами мають виражену відомчу (функціональну) спрямованість. Існує низка проблем також і в забезпеченні діяльності самих цих систем;

3) утворені в рамках цих загальнодержавних систем різноманітні формати міжвідомчої співпраці (координаційні органи та міжвідомчі групи) функціонують у вузькому полі розрізаних сфер відповідальності. При цьому механізм узгодження їх діяльності у сфері забезпечення готовності, запобігання, реагування на загрози, кризові й надзвичайні ситуації та відновлення після них законодавством чітко не визначений. Така ситуація не сприяє реалізації комплексного підходу щодо забезпечення готовності до реагування на загрози й небезпеки різного походження і характеру, а також узгодженим діям у випадку реагування на загрози з каскадними ефектами, у т. ч. гібридні;

4) не налагоджено комплексний обмін інформацією про всі можливі загрози й надзвичайні ситуації. Відповідні процеси відбуваються нині переважно у рамках окремих сфер національної безпеки (кібербезпека, протидія тероризму тощо), але не мають системного характеру. Ситуаційні та кризові центри окремих міністерств і відомств не об'єднані у єдину мережу.

Не набули поширення сучасні методи й технології оцінювання ризиків і загроз, моделювання кризових ситуацій, розроблення сценарних прогнозів, формування багатокритеріальних матриць загроз, каталогів даних, аналізу геопросторових даних тощо, особливо на регіональному та місцевому рівнях. Усе це ускладнює формування каталогів та баз даних, необхідних для аналізу, прогнозування й планування у сферах національної безпеки та стійкості як на загальнодержавному, так і на територіальному рівнях;

5) спостерігається низький рівень розвитку державно-приватного партнерства у безпековій сфері на територіальному рівні. Не нала-

годжено стійкі двосторонні комунікації з населенням. Не реалізуються програми сприяння правоохоронним органам з боку населення, що є досить поширеною практикою у світі;

6) недостатньо використовується потенціал існуючих міжвідомчих структур як платформ для горизонтальної і вертикальної міжвідомчої взаємодії, комунікацій бізнесу та громадських організацій з органами самоврядування з метою формування ефективної регіональної політики, забезпечення безпеки та стійкості регіонів і територіальних громад. Зокрема, це стосується Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку, агенцій регіонального розвитку та ін.;

7) система стратегічного планування в Україні наразі не передбачає чітких механізмів узгодження всіх процесів підготовки стратегічних і програмних документів на національному, регіональному і місцевому рівнях у рамках єдиного циклу. Аналогічна ситуація склалася й у сфері планування на випадок надзвичайних ситуацій;

8) відсутність стратегічного бачення розвитку безпекового середовища на регіональному і місцевому рівнях, наявність проблем у сфері міжвідомчої взаємодії та координації такої діяльності ускладнює виявлення вразливостей та формування спільних спроможностей і готовності територіальних громад, зокрема до загроз міжсекторального або гібридного характеру.

Ускладнює ситуацію незавершеність реформ щодо децентралізації влади, створюючи ризики для належного надання публічних послуг.

4. Удосконалення моделі координації та міжвідомчої взаємодії у сфері забезпечення безпеки та стійкості регіонів і територіальних громад має відбуватися з урахуванням концептуальних засад забезпечення національної стійкості в Україні, визначених в окремому нормативно-правовому документі (Концепції).

Оновлена модель має забезпечити безперервність і ефективність процесів управління та надання критично важливих послуг населенню як в умовах мирного часу, так і за настання кризової ситуації, реалізації загроз будь-якого характеру або походження, а також на етапі відновлення у посткризовий період. Серед іншого це потребує визначення чіткої схеми розподілу повноважень і заміщення посад у сфері державного управління, упорядкування взаємодії різних загальнодержавних систем і форматів міжвідомчої співпраці, що функціонують

у сфері реагування на загрози і надзвичайні ситуації, упровадження протоколів узгоджених дій відповідно до реєстру поточних і потенційних ризиків і загроз, характерних як для України в цілому, так і для певної її території, тощо.

5. Під час формування комплексної організаційної моделі забезпечення стійкості регіонів і територіальних громад доцільно взяти до уваги такі основні підходи:

1) головну координуючу роль у формуванні стійкості регіонів мають виконувати обласні державні адміністрації. Їх функції у відповідній сфері мають бути розширені, зокрема в частині координації та узгодження роботи різних форматів міжвідомчої співпраці, що функціонують у межах регіону, забезпечення процесу комплексного оцінювання ризиків і виявлення загроз на рівні регіону, ведення регіонального реєстру загроз, упровадження систем раннього виявлення і попередження загроз, узгодження планів соціально-економічного розвитку з планами забезпечення безпеки та стійкості, розвитку відповідних спільних спроможностей тощо.

Для забезпечення такої діяльності у складі обласних державних адміністрацій можуть утворюватися профільні міжвідомчі робочі та тимчасові контрольні групи.

Також має бути визначено чіткий механізм взаємодії обласних державних адміністрацій з Кабінетом Міністрів України, Радою національної безпеки і оборони України або утвореними ними спеціальними органами з питань забезпечення безпеки та стійкості;

2) функції, завдання і склад місцевих комісій з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій також доцільно розширити, трансформували їх у місцеві комісії із забезпечення безпеки та стійкості регіонів і територіальних громад. Вони мають стати основним форматом міжвідомчої взаємодії у відповідній сфері, у рамках функціонування якого забезпечуватимуться обмін інформацією та координація діяльності щодо комплексного оцінювання ризиків, ідентифікації загроз, виявлення вразливостей, забезпечення готовності до реагування на широкий спектр загроз, планування відповідних узгоджених заходів, післякризового відновлення тощо.

До участі в роботі таких комісій на постійній основі мають залучатися представники не лише територіальних органів ЦОБВ, місцевих

органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, розташованих на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а й представники територіальних органів СБУ, ЗСУ та інших військових формувань;

3) для обговорення та узгодження проєктів управлінських рішень, а також вирішення інших спільних питань забезпечення безпеки та стійкості регіонів і територіальних громад може утворюватися мережа допоміжних органів, яка складається з міжвідомчих робочих груп, комісій, агенцій регіонального розвитку, громадських організацій тощо. Особливе значення має створення мережі навчально-методичних центрів розвитку стійкості регіонів і територіальних громад. Усі допоміжні органи, об'єднані у відповідну мережу, мають функціонувати взаємопов'язано та у єдиному алгоритмі дій, виконувати завдання у рамках визначених робочих програм і технічних завдань;

4) на рівні територіальних громад головну координуючу роль у забезпеченні стійкості мають відігравати органи місцевого самоврядування та їх виконавчі органи, а основним форматом міжвідомчої співпраці мають бути відповідні комісії із забезпечення безпеки та стійкості територіальних громад.

При цьому важливе значення має налагодження ефективної та безперервної взаємодії з місцевими комісіями із забезпечення безпеки та стійкості й відповідними державними адміністраціями;

5) важливе значення має формування спільних організаційних, безпекових та інших спроможностей регіонів і громад, необхідних для забезпечення їх стійкості.

Зокрема, необхідно розширити практику створення центрів безпеки громадян, сформувати об'єднану мережу ситуаційних центрів на рівні областей, залучати потенціал агенцій регіонального розвитку, волонтерських організацій, приватного бізнесу і населення для розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці, реалізації програм сприяння правоохоронним органам і силам цивільного захисту.

Загалом реалізація реформи децентралізації влади в Україні сприяє формуванню стійкості регіонів і територіальних громад. У такий спосіб відбувається доцільний перерозподіл повноважень між центральною і місцевою владою (у т. ч. певною мірою у безпековій сфері) за умови збереження ключової ролі держави і посилення її контролюючої та



координуючої функції. Такий підхід робить систему забезпечення національної безпеки гнучкішою, здатною забезпечити ефективне первинне реагування або «поглинання» загрози на територіальному рівні.

6. Формування стратегічних і програмних документів у сфері забезпечення безпеки та стійкості регіонів і територіальних громад має відбуватися відповідно до визначених цілей і завдань. Періодично має проводитись оцінювання прогресу їх реалізації з урахуванням встановлених критеріїв та очікуваних результатів.

Зокрема, основними цілями у сфері забезпечення стійкості регіонів і територіальних громад є: зміна способу мислення і формування культури безпеки у суспільстві; формування моделі ефективного управління на основі широкої взаємодії; забезпечення згуртованості – об'єднання навколо питань забезпечення безпеки та стійкості; створення спільних спроможностей та вдосконалення планування з метою забезпечення належного рівня готовності й ефективного реагування на загрози та кризові явища широкого спектру; забезпечення ефективного громадського контролю за використанням ресурсів на рівні регіонів і громад.

## Рекомендації

З урахуванням результатів проведеного аналізу рекомендується:

### *1. Апарату Ради національної безпеки і оборони України:*

1) підготувати разом із Секретаріатом Кабінету Міністрів України та забезпечити в установленому порядку розгляд на засіданні Ради національної безпеки і оборони України пакета документів з питань забезпечення національної стійкості, зокрема проекти Концепції створення національної системи стійкості, Плану заходів з реалізації Концепції, рішення щодо створення системи загальнодержавних і регіональних координаційних органів з питань забезпечення стійкості (у т. ч. у сфері оцінювання ризиків і спроможностей, виявлення загроз і вразливостей), а також мережі науково-аналітичних і навчально-методичних центрів розвитку стійкості;

2) розглянути разом із Секретаріатом Кабінету Міністрів України питання щодо створення в Україні єдиної мережі ситуаційних і кризових центрів, підготувати проєкт рішення та забезпечити в установленому порядку його розгляд на засіданні Ради національної безпеки і оборони України;

3) опрацювати та подати в установленому порядку пропозиції щодо формування плану роботи Конгресу місцевих та регіональних влад при Президентові України на 2021–2024 рр., у т. ч. у контексті імплементації положень Стратегії національної безпеки України, затвердженої Указом Президента України від 14.09.2020 р. № 392, щодо розбудови національної стійкості.

### *2. Кабінету Міністрів України:*

1) визначити критерії стійкості регіонів і територіальних громад, до яких слід віднести, зокрема, такі:

- надійність і достатність організаційних, безпекових, суспільних спроможностей регіону/територіальної громади;
- наявність резервів відповідних сил і засобів;
- безперервність надання публічних й інших критично важливих послуг населенню та стратегічно важливих бізнес-процесів;
- рівень готовності суб'єктів забезпечення стійкості регіонів і територіальних громад до реагування на загрози та надзвичайні ситуації різного характеру;

- якість і доступність освітніх послуг у сфері забезпечення безпеки і стійкості;
- рівень залучення членів громади до процесу прийняття рішень у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці;
- надійність та ефективність двосторонніх каналів комунікацій із населенням;
- використання новітніх технологій у сфері аналізу безпекового середовища, прогнозування ризиків, виявлення загроз, кризового менеджменту тощо<sup>110</sup>;

2) визначити основні процеси і завдання в рамках забезпечення стійкості регіонів і територіальних громад, а також механізми координації і взаємодії існуючих загальнодержавних систем у сферах національної безпеки і цивільного захисту, з урахуванням концептуальних підходів до створення національної системи стійкості;

3) вирішити питання щодо забезпечення функціонування системи екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером 112 відповідно до вимог Закону України «Про систему екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером 112»;

4) розглянути питання щодо:

- розширення функцій Державної та регіональних комісій з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій у сфері кризового менеджменту і забезпечення готовності до реагування на загрози й надзвичайні ситуації на всіх етапах (до, під час та після надзвичайної ситуації), розвитку необхідних спроможностей, здійснення координації заходів у сфері забезпечення безпеки та стійкості критичної інфраструктури, а також розширення їх складу та створення на їх основі мережі міжвідомчих комісій з питань безпеки та стійкості;
- реалізації пілотних проектів щодо впровадження комплексної організаційної моделі забезпечення безпеки та стійкості регіонів і територіальних громад на прикладі кількох областей і територіальних громад;
- розширення функцій Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку у частині координації дій органів виконавчої влади із залученням органів місцевого самоврядуван-

---

<sup>110</sup> Див. підрозділ 2.4 цієї аналітичної доповіді.

ня щодо планування узгоджених заходів забезпечення готовності до реагування на загрози, надзвичайні ситуації, які охоплюють один або декілька регіонів, та відновлення після криз;

- використання потенціалу агенцій регіонального розвитку з метою стимулювання державно-приватного партнерства у сфері забезпечення стійкості регіонів і територіальних громад;

5) опрацювати та подати в установленому порядку пропозиції щодо формування плану роботи Конгресу місцевих та регіональних влад при Президентіві України на 2021–2024 рр., у т. ч. у контексті імплементації положень Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 р. № 695, щодо розбудови стійкості громад і територій.

### *3. Обласним, Київській міській державним адміністраціям:*

1) розробити програми розвитку державно-приватного партнерства у безпековій сфері, зокрема з метою впровадження сучасних методів і технологій оцінювання ризиків і загроз, моделювання кризових ситуацій, розроблення сценарних прогнозів, формування багатокритеріальних матриць загроз, каталогів даних, аналізу геопросторових даних, упровадження технологій «розумні» міста у межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць;

2) організувати і провести міжвідомчі семінари та інші комунікативні заходи, у т. ч. публічні, з метою роз'яснення концептуальних засад, цілей і завдань у сфері забезпечення стійкості регіонів і територіальних громад.

# ДОДАТКИ

## ОРГАНІЗАЦІЯ СИСТЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ СТІЙКОСТІ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ І МІСЦЕВОМУ РІВНЯХ

*О. О. Резнікова,  
К. Є. Войтовський,  
А. В. Лепіхов*

НІСД NISS

**Засновані на міжвідомчій співпраці загальнодержавні системи України у сфері реагування на загрози та надзвичайні ситуації**

Система	Мета	Підсистеми/особливості організації	Основні завдання
Єдина державна цивільного захисту України	Забезпечення реалізації державної політики у сфері цивільного захисту в мирний час та в особливий період	<p>Функціональна й територіальна підсистеми.</p> <p><i>Основні суб'єкти:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) постійно діючі органи управління цивільного захисту (КМУ, ДСНС та її територіальні органи, уповноважені центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації, виконавчі комітети органів місцевого самоврядування, керівники підприємств, організацій тощо);</li> <li>2) координаційні органи (<i>Державна, регіональна, місцеві та об'єктові комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій</i>);</li> <li>3) сили цивільного захисту функціональних і територіальних підсистем</li> </ol>	<p>Реалізація заходів щодо: а) забезпечення готовності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підпорядкованих їм сил і засобів до дій, спрямованих на запобігання й реагування на надзвичайні ситуації; б) запобігання виникненню надзвичайних ситуацій; в) забезпечення сталого функціонування підприємств, установ та організацій, зменшення можливих матеріальних втрат.</p> <p>Опрацювання інформації про надзвичайні ситуації, прогнозування й оцінювання їх наслідків, визначення потреб в силах, засобах, матеріальних та фінансових ресурсах.</p> <p>Навчання населення поведінки та дій у разі виникнення надзвичайної ситуації.</p> <p>Поширення інформації з питань захисту населення й території від наслідків надзвичайних ситуацій, оповіщення населення про загрозу та виникнення надзвичайних ситуацій, своєчасне та достовірне інформування про фактичну обстановку й ужиті заходи.</p> <p>Створення, раціональне збереження та використання резерву матеріальних і фінансових ресурсів, необхідних для запобігання й реагування на надзвичайні ситуації.</p> <p>Захист населення в разі виникнення надзвичайних ситуацій, проведення рятувальних та інших невідкладних робіт з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, організація життєзабезпечення постраждалого населення тощо</p>
Загальнодержавна система боротьби з тероризмом	Запобігання, реагування та припинення терористичних актів, мінімізація їх наслідків	<p>Функціональна й територіальна підсистеми.</p> <p><i>Основні суб'єкти:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) територіальна підсистема – <i>координаційні групи Антитерористичного центру при регіональних органах СБУ та їх штаби;</i></li> <li>2) функціональна підсистема – структурні підрозділи суб'єктів боротьби з тероризмом та Міжвідомча координаційна комісія Антитерористичного центру при СБУ</li> </ol>	<p>Запобігання терористичній діяльності, у т. ч. забезпечення своєчасності виявлення та усунення причин і умов, що сприяють вчиненню терористичних актів.</p> <p>Інформування населення про рівні загроз або вчинення терористичного акту.</p> <p>Забезпечення безпеки об'єктів можливих терористичних посягань</p>

<p><b>Національна система кібербезпеки України</b></p>	<p>Забезпечення кібербезпеки, криптографічного, технічного та іншого захисту національних інформаційних ресурсів, кіберзахисту об'єктів критичної інформаційної інфраструктури, а також взаємодії з питань кібербезпеки органів державної влади та органів місцевого самоврядування, військових формувань, правоохоронних органів, наукових установ, навчальних закладів, громадських об'єднань, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, які провадять діяльність у сфері електронних комунікацій, захисту інформації та/або є власниками (розпорядниками) об'єктів критичної інформаційної інфраструктури</p>	<p>Створена за функціональним принципом, немає розподілу на підсистеми, не визначено особливостей функціонування на територіальному рівні.</p> <p><i>Основні суб'єкти системи:</i> ДССЗ31, Національна поліція України, СБУ, Міністерство оборони України та Генеральний штаб Збройних Сил України, розвідувальні органи, НБУ</p>	<p>Забезпечення координації діяльності суб'єктів забезпечення кібербезпеки та спільного захисту від кіберзагроз. Забезпечення створення та функціонування Національної телекомунікаційної мережі, впровадження організаційно-технічної моделі кіберзахисту.</p> <p>Запобігання, виявлення та реагування на кіберінциденти та кібератаки, усунення їх наслідків.</p> <p>Інформування про кіберзагрози та відповідні методи захисту від них.</p> <p>Забезпечення захисту прав і свобод людини та громадянина, інтересів суспільства і держави від кримінально протиправних посягань у кіберпросторі.</p> <p>Здійснення заходів із запобігання, виявлення, припинення та розкриття кіберзлочинів.</p> <p>Поширення знань про безпеку в кіберпросторі.</p> <p>Протидія кібертероризму та кібершипінгству.</p> <p>Ужиття заходів щодо забезпечення готовності об'єктів критичної інфраструктури до можливих кібератак та кіберінцидентів тощо</p>
<p><b>Система забезпечення обороноздатності держави</b></p>	<p>Забезпечення готовності та здатності всіх складових сектору безпеки і оборони України, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, єдиної системи цивільного захисту, національної економіки до перевернення за необхідності з мирного на воєнний стан та відсічі збройної агресії, ліквідації збройного конфлікту, а також готовності населення й території держави до оборони</p>	<p>Утворена за функціональним принципом. Визначено особливості організації територіальної оборони.</p> <p><i>Основні суб'єкти:</i> 1) у сфері забезпечення обороноздатності, а також координації відповідної діяльності в Україні: Рада національної безпеки і оборони України, Кабінет Міністрів України, Міністерство оборони України та Генеральний штаб Збройних Сил України;</p> <p>2) на територіальному рівні у сфері забезпечення обороноздатності: місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування та їх виконавчі комітети, а також військові комісаріати</p>	<p>Підготовка до оборони, у т. ч.: прогнозування та оцінювання воєнної небезпеки і воєнної загрози;</p> <p>формування та реалізація воєнної, воєнно-економічної, військово-технічної та військово-промислової політики держави; удосконалення структури, уточнення завдань і функцій Збройних Сил України та інших військових формувань, забезпечення необхідної чисельності їх особового складу, а також їх розвиток, підготовка і підтримання на належному рівні боєздатності, бойової та мобілізаційної готовності до оборони держави, планування їх застосування;</p> <p>розвиток військово-промислового комплексу, створення сприятливих умов для мобілізаційного розгортання галузей національної економіки з метою виробництва озброєння, військової техніки і майна в необхідних обсягах; здійснення заходів з планування та підготовки руху опору;</p>



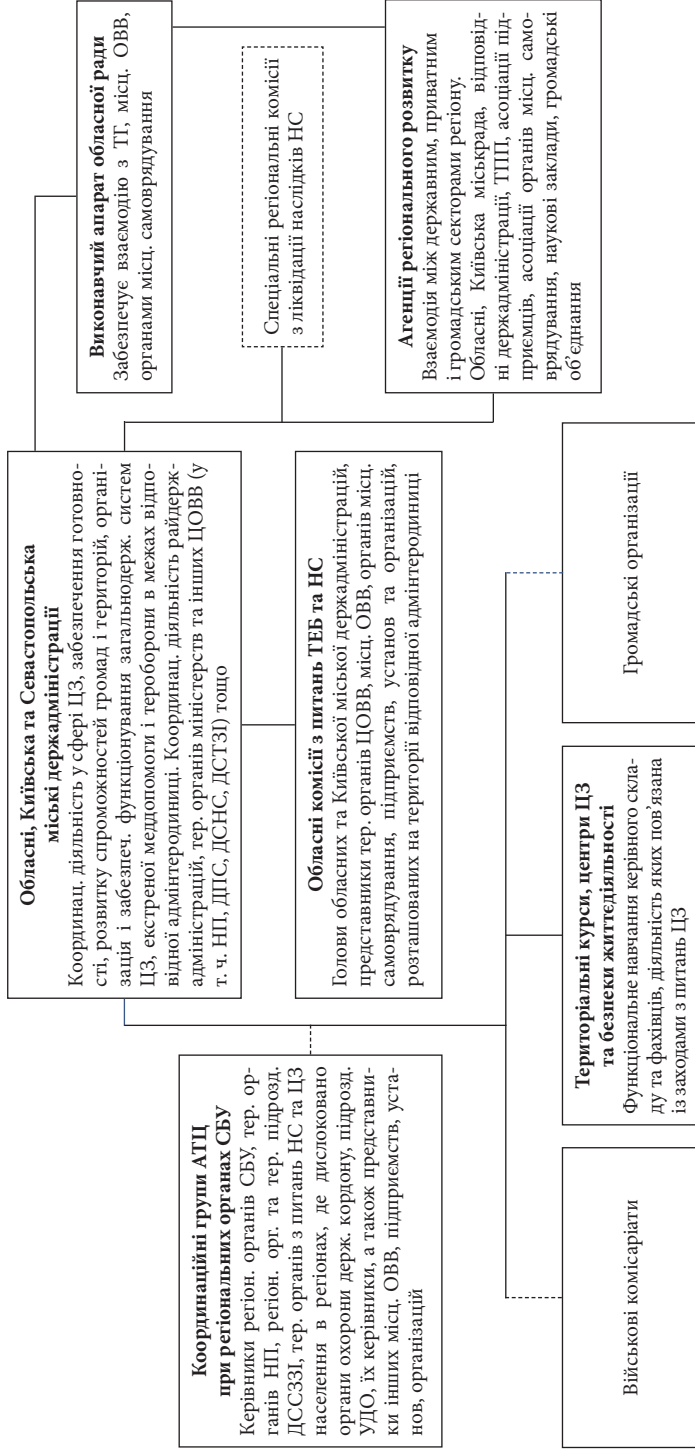
## Закінчення дод. 1

Система	Мета	Підсистеми/особливості організації	Основні завдання
<p><b>Система екстреної медичної допомоги</b></p>	<p>Забезпечення організації та реалізації комплексу заходів, спрямованих на врятування і збереження життя людини у невідкладному стані та мінімізацію наслідків впливу такого стану на її здоров'я, у т. ч. під час виникнення надзвичайних ситуацій та ліквідації їх наслідків</p>	<p>Утворена за функціональним принципом. Визначено особливості організації та забезпечення діяльності системи на територіальному рівні.</p> <p><i>Основні суб'єкти системи:</i> заклади охорони здоров'я та їх структурні одиниці (центри екстреної медичної допомоги та медицини катастроф, станції екстреної (швидкої) медичної допомоги, бригади екстреної (швидкої) медичної допомоги, відділення екстреної (невідкладної) медичної допомоги), які забезпечують організацію та надання екстреної медичної допомоги</p>	<p>забезпечення готовності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, єдиної державної системи цивільного захисту до виконання завдань цивільного захисту в особливий період;</p> <p>створення державного матеріального резерву та резервних фондів грошових коштів;</p> <p>забезпечення охорони державного кордону України;</p> <p>здійснення заходів із кібероборони для захисту суверенітету держави та забезпечення її обороноздатності, запобігання збройному конфлікту та відсічі збройній агресії;</p> <p>розвиток територіальної оборони;</p> <p>відсіч збройній агресії проти України.</p> <p>Завдання територіальної оборони:</p> <p>охорона та захист державного кордону;</p> <p>забезпечення умов для надійного функціонування органів державної влади, органів військового управління, стратегічного (оперативного) розгортання військ (сил);</p> <p>охорона та оборона важливих об'єктів і комунікацій;</p> <p>боротьба з диверсійно-розвідувальними силами, іншими озброєними формуваннями агресора та антидержавними незаконно утвореними озброєними формуваннями;</p> <p>підтримання правового режиму воєнного стану</p>
<p><b>Система екстреної медичної допомоги</b></p>	<p>Забезпечення організації та реалізації комплексу заходів, спрямованих на врятування і збереження життя людини у невідкладному стані та мінімізацію наслідків впливу такого стану на її здоров'я, у т. ч. під час виникнення надзвичайних ситуацій та ліквідації їх наслідків</p>	<p>Утворена за функціональним принципом. Визначено особливості організації та забезпечення діяльності системи на територіальному рівні.</p> <p><i>Основні суб'єкти системи:</i> заклади охорони здоров'я та їх структурні одиниці (центри екстреної медичної допомоги та медицини катастроф, станції екстреної (швидкої) медичної допомоги, бригади екстреної (швидкої) медичної допомоги, відділення екстреної (невідкладної) медичної допомоги), які забезпечують організацію та надання екстреної медичної допомоги</p>	<p>Надання доступної, безоплатної, своєчасної та якісної екстреної медичної допомоги, у т. ч. під час виникнення надзвичайних ситуацій та ліквідації їх наслідків.</p> <p>Забезпечення медико-санітарного супроводу масових заходів та заходів за участю осіб, стосовно яких здійснюється державна охорона.</p> <p>Забезпечення взаємодії з аварійно-рятувальними підрозділами міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади під час виникнення надзвичайних ситуацій та ліквідації їх наслідків</p>

Джерело: складено авторами.

**Схема координації і міжвідомчої взаємодії (на рівні існуючих організаційних форматів міжвідомчої взаємодії) у сфері реагування на загрози і надзвичайні ситуації на регіональному і місцевому рівнях**

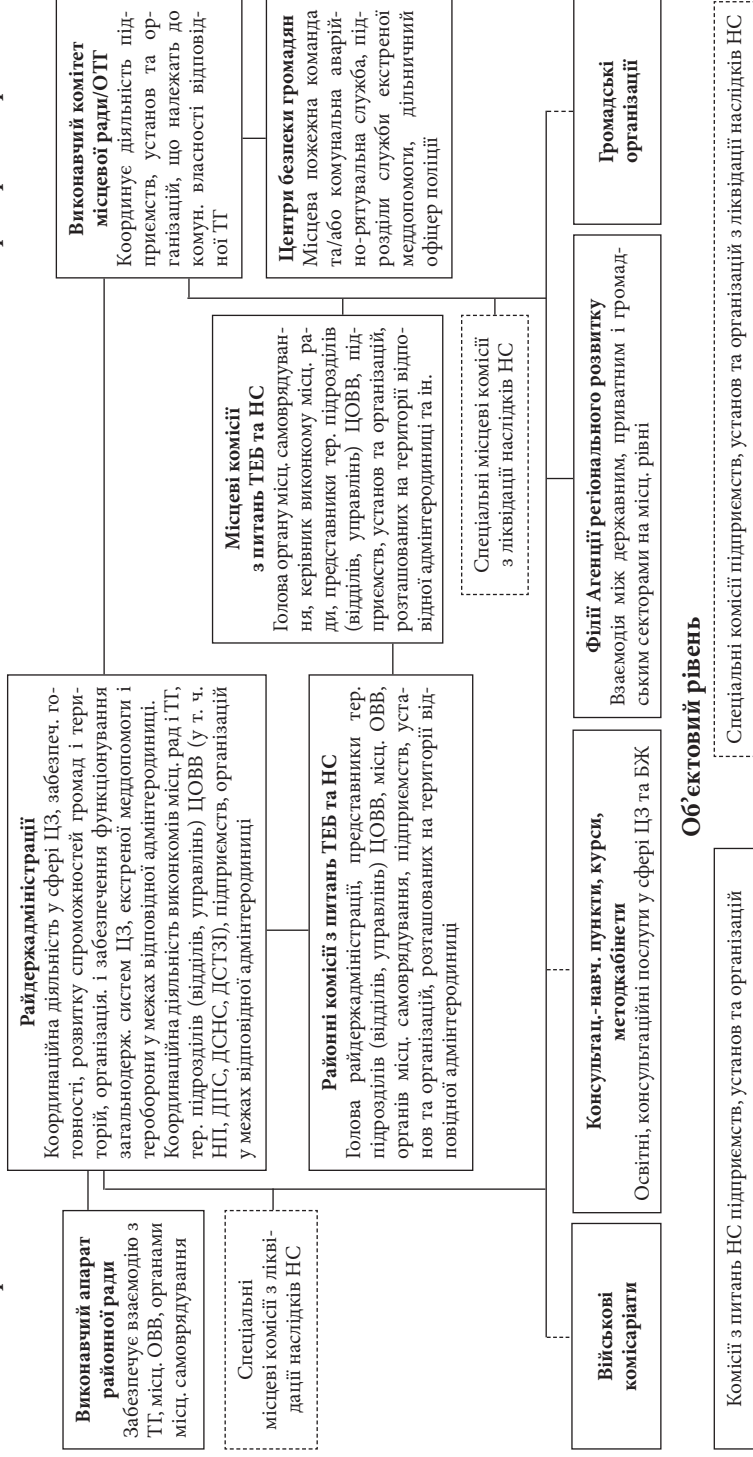
**Регіональний (обласний) рівень**



## Місцевий рівень

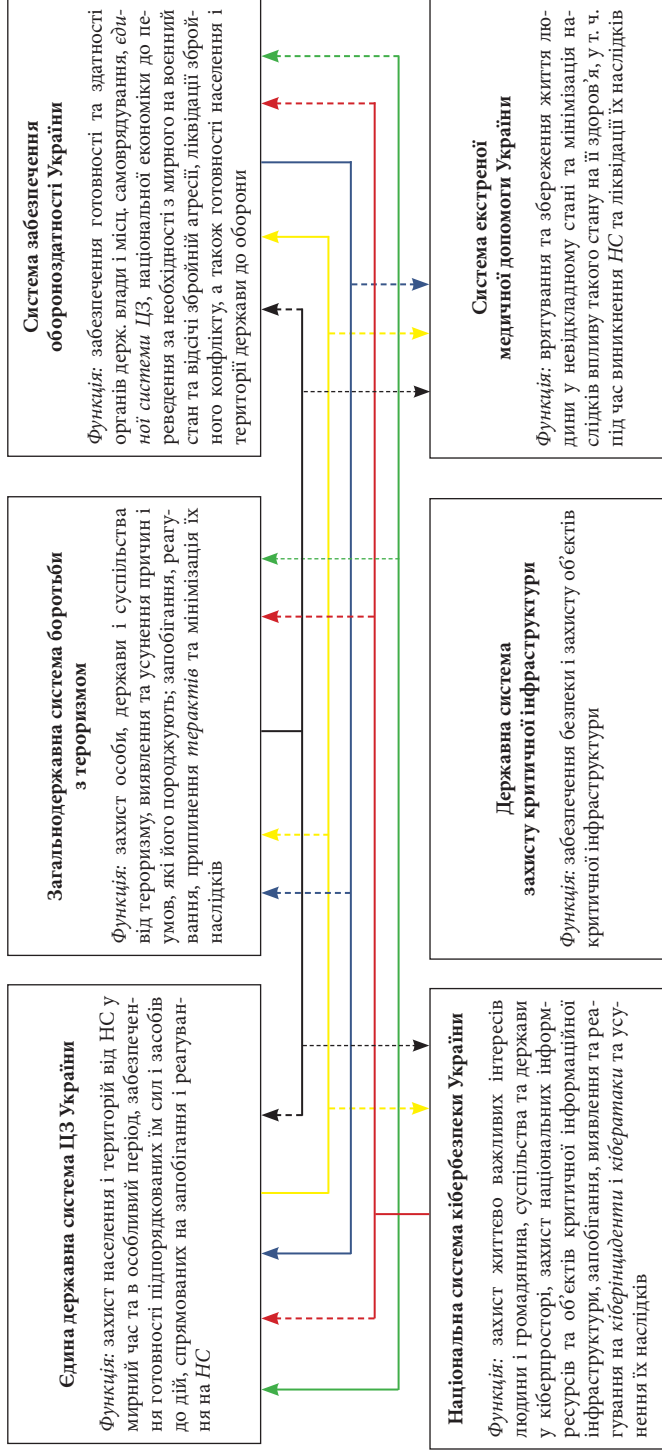
### Районний рівень

### Територіальні громади



*Примітка: ТПШ – торгово-промислова палата, ЦЗ – цивільний захист, ОВВ – органи виконавчої влади, БЖ – безпека життєдіяльності, НС – надзвичайна ситу- ація, ТТ – територіальна громада.*  
*Джерело: складено авторами.*

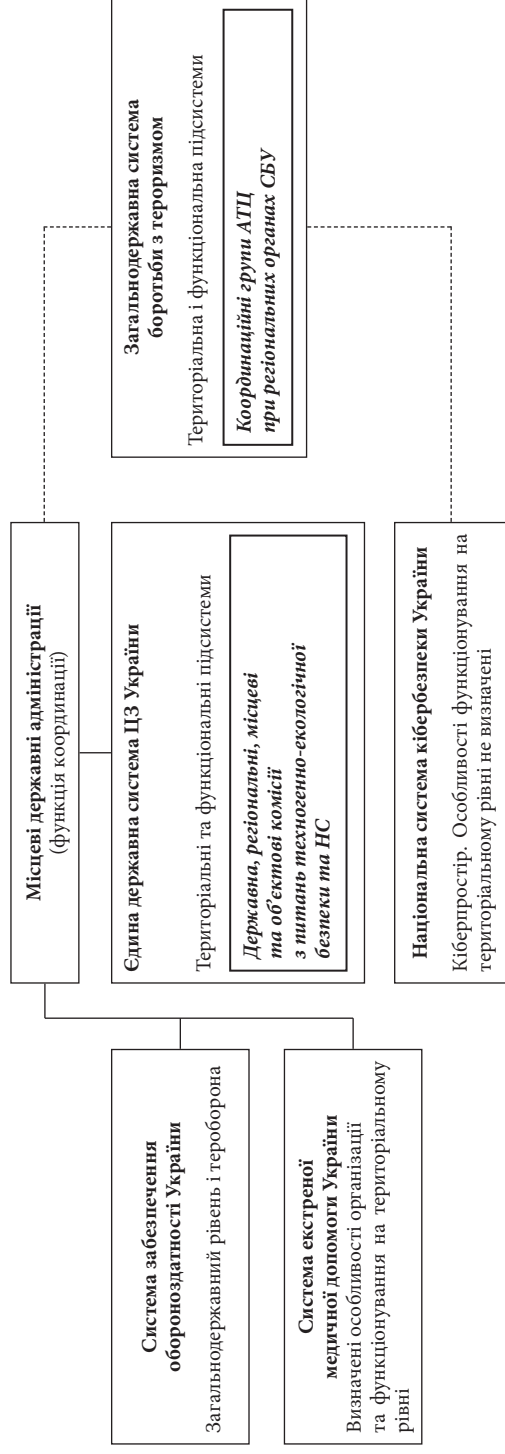
Схема взаємозв'язків між загальнодержавними системами у сфері реагування на загрози і надзвичайні ситуації



Примітка: НС – надзвичайна ситуація, ЦЗ – цивільний захист.

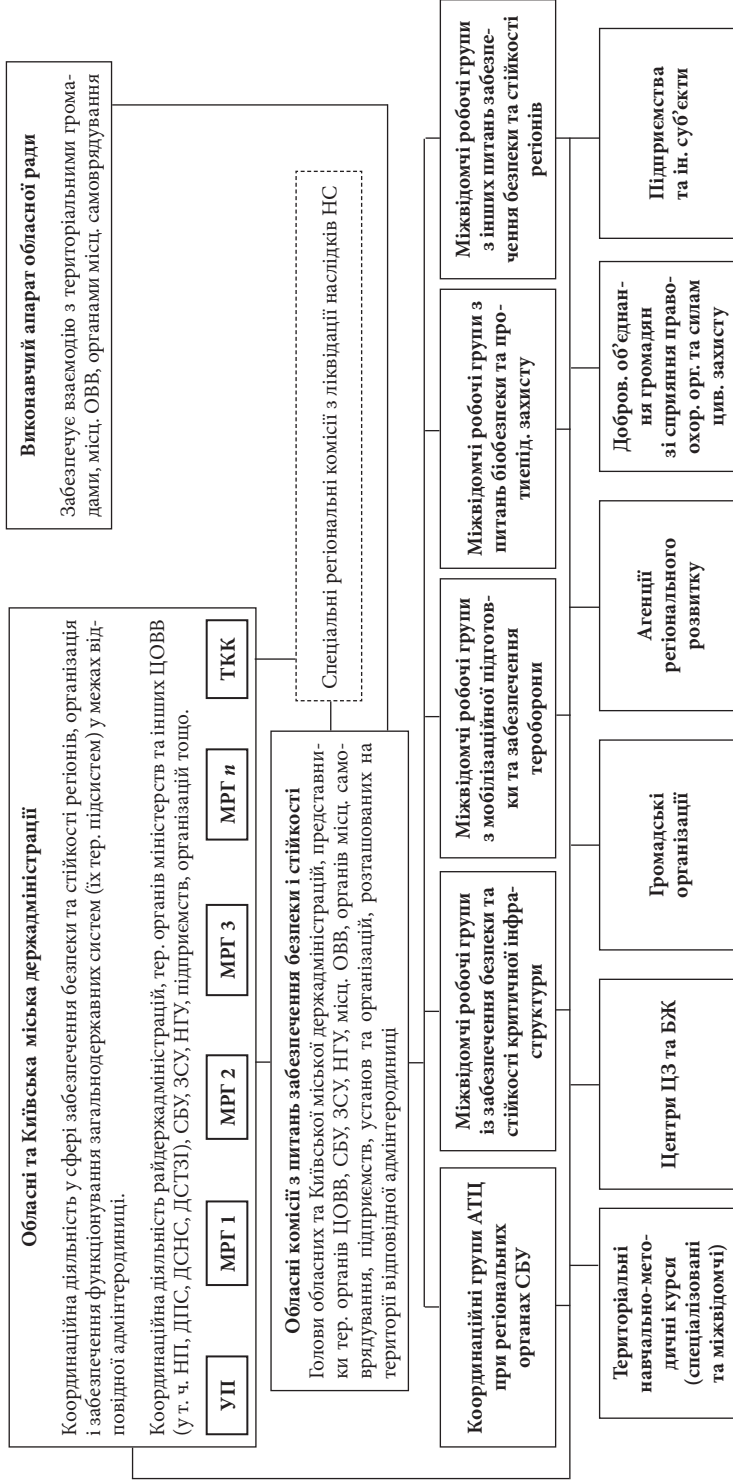
Джерело: складено авторами.

### Схема організаційних зв'язків між основними форматами міжвідомчої взаємодії у сфері реагування на загрози та надзвичайні ситуації України



**Перспективна схема координації і міжвідомчої взаємодії у сфері забезпечення безпеки та стійкості регіонів і територіальних громад (на рівні постійно діючих організаційних форматів міжвідомчої взаємодії)**

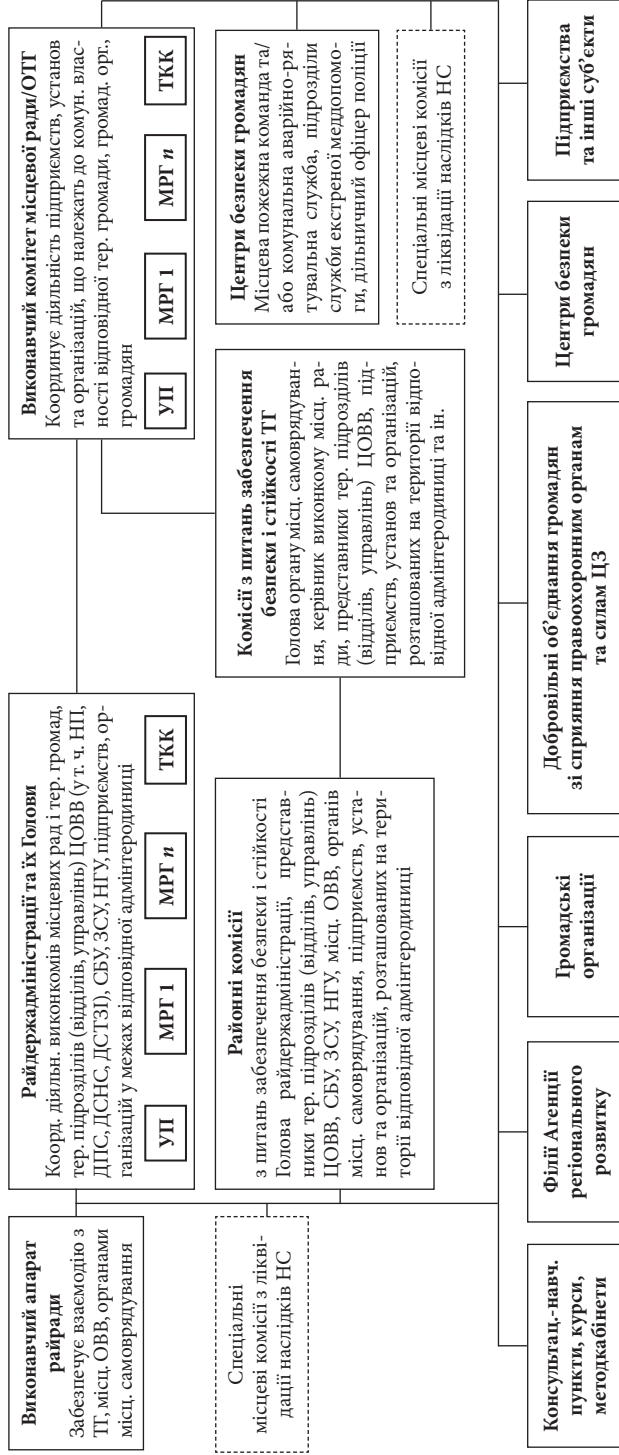
**Регіональний (обласний) рівень**



**Місцевий рівень**

**Районний рівень**

**Територіальні громади**



**Об'єктовий рівень**

Комісії з питань НС підприємств, установ та організацій

Спеціальні комісії підприємств, установ та організацій з ліквідації наслідків НС

**Примітка:** УП – уповноважений підрозділ місцевої держадміністрації, МРГ – міжвідомчі робочі групи, ТКК – тимчасова контрольна комісія, ТГ – територіальна громада, ОВВ – органи виконавчої влади, АТЦ – Антитерористичний центр, НС – надзвичайна ситуація, ЦЗ – цивільний захист, БЖ – безпека життєдіяльності.

Джерело: складено авторами.



Наукове видання

Ольга Олександрівна РЕЗНІКОВА  
Костянтин Євгенович ВОЙТОВСЬКИЙ  
Андрій Валерійович ЛЕПІХОВ

ОРГАНІЗАЦІЯ СИСТЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ  
НАЦІОНАЛЬНОЇ СТІЙКОСТІ  
НА РЕГІОНАЛЬНОМУ І МІСЦЕВОМУ РІВНЯХ

Аналітична доповідь

За загальною редакцією *О. О. Резнікової*

Відповідальна за випуск *І. О. Корецька*  
Верстка: *І. О. Корецька*  
Редагування: *Т. В. Карбовнича*  
Коректура: *Т. В. Карбовнича, І. О. Корецька*

Формат 60x90/<sub>16</sub>. Ум. друк. арк. 8,75.  
Наклад 150 прим. Зам. № \_\_\_\_\_

Видання підготовлено до друку  
в Національному інституті стратегічних досліджень  
вул. Пирогова, 7А, Київ, 01030  
Тел./факс: (044) 234-50-07  
e-mail: [info-niss@niss.gov.ua](mailto:info-niss@niss.gov.ua)  
<http://www.niss.gov.ua>

ТОВ «НІЛАН – ЛТД»  
Вінницька обл., с. Березина, «МЕДМІСТЕЧКО»  
[nilan.ltd2012@gmail.com](mailto:nilan.ltd2012@gmail.com)  
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 4249 від 11.04.2012 р.