

**ЩОРІЧНИЙ ВСЕУКРАЇНСЬКИЙ КОНКУРС  
«КРАЩИЙ ДЕРЖАВНИЙ СЛУЖБОВЕЦЬ»**

Творча робота учасника третього туру  
щорічного Всеукраїнського конкурсу  
«Кращий державний службовець»  
на тему:

**Світовий та європейський досвід зниження ризику надзвичайних ситуацій  
і напрями його використання в Україні**

Кравченко Ростислав Анатолійович,  
Державна служба України з надзвичайних  
ситуацій, головний спеціаліст відділу  
планування та моніторингу заходів  
цивільного захисту Управління  
планування та координації заходів  
цивільного захисту Департаменту  
організації заходів цивільного захисту

\_\_\_\_\_ 2017 р.

\_\_\_\_\_

**2017 рік**

## ЗМІСТ

ВСТУП .....	3
РОЗДІЛ 1 СВІТОВИЙ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ЗНИЖЕННЯ РИЗИКУ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ .....	4
1.1. Світовий досвід зниження ризику катастроф .....	4
1.2. Досвід Європейського Союзу зі зниження ризику катастроф .....	5
1.3. Досвід зниження ризику надзвичайних ситуацій на національному рівні (приклад Великобританії) .....	7
РОЗДІЛ 2 НАПРЯМИ ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ СВІТОВОГО ТА ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ ЗНИЖЕННЯ РИЗИКУ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ .....	8
ВИСНОВКИ.....	11
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	12

## ВСТУП

Глобальні кліматичні зміни, зростання ризиків виникнення масштабних надзвичайних ситуацій (далі – НС) природного та техногенного характеру дедалі більше усвідомлюються як невід’ємна складова сучасних складних та динамічних процесів розвитку людства.

Для протидії цим загрозам у багатьох країнах світу утворені національні системи зниження ризику катастроф, що базуються на докладних рекомендаціях ООН з управління базовими ризиками та їх факторами [10, 11]. Збереження життя, зменшення економічних збитків та інших негативних наслідків катастроф є метою та обов’язковою умовою ефективності зазначених національних систем.

Європейський Союз розробив низку ефективних практик управління катастрофами, які обмежують негативні наслідки джерел небезпеки. Водночас кожна з європейських країн має свій значний досвід у галузі зниження характерних для цих країн типів ризиків. Обмін таким досвідом дозволяє країнам Європи об’єднати зусилля задля зниження спільних ризиків.

Потреба подальшого розвитку в Україні системи зниження ризику надзвичайних ситуацій (далі – ЗРНС), в тому числі у руслі поглиблення євроінтеграційних процесів, передбачає творче використання наявних в світі та, зокрема, у країнах Європи механізмів зниження такого ризику, удосконалення державного управління у сфері техногенної та природної безпеки.

Необхідно зазначити, що використання в Україні зарубіжного досвіду зниження ризику НС не користується поки що достатньою увагою політичної еліти та наукової спільноти, що зумовлює важливість звернення до цього аспекту державного управління.

Формування і реалізація державної політики у сфері техногенної та природної безпеки з використанням світового та європейського досвіду зниження ризику надзвичайних ситуацій має стати основою для стабільного економічного розвитку держави, забезпечення життя і здоров’я нинішнього та майбутніх поколінь.

## РОЗДІЛ 1

### СВІТОВИЙ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ЗНИЖЕННЯ РИЗИКУ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ

#### 1.1. Світовий досвід зниження ризику катастроф

Зростання ризику катастроф небезпідставно пов'язується зі зміною клімату, що призводить до зростання інтенсивності руйнівних штормів та частоти їх виникнення, підвищення екстремальних температур і змін у характері опадів. Глобальне підвищення рівня моря вже у найближчому майбутньому значно збільшить ризик стихійних лих у прибережних районах. А просідання (потоплення) землі примножить ймовірність катастрофічного затоплення [7, с. 64].

Світова спільнота докладає значних зусиль для розробки ефективних стратегій запобігання НС, реагування на них та подолання їх наслідків шляхом делегування функцій у цій сфері місцевим громадам, згуртування і координації ресурсів та інших можливостей на місцевому, національному, регіональному і міжнародному рівнях.

Вважається, що підвищення ризику катастроф може бути обмежене низкою інструментів політики управління таким ризиком та стратегій, пов'язаних з поліпшенням якості інформації, методів аналізу ризиків, плануванням, розробкою і впровадженням програм пом'якшення та адаптації. Важливими вбачаються інструменти, спрямовані на відшкодування фінансових наслідків катастроф [7, с. 59].

В документах Організації Об'єднаних Націй наголошується на активізації зусиль щодо створення на всіх рівнях необхідних передумов для зниження ризику катастроф. Важливість координації таких зусиль знайшла своє відображення в низці рамкових багатосторонніх програм і декларацій.

З метою надання імпульсу глобальній роботі у цьому напрямку ООН в 1989 році ініціювала Міжнародну рамкову програму дій для Міжнародного десятиріччя зменшення небезпеки стихійних лих. Своє подальше відображення ця програма знайшла в Йогогамській стратегії і Плані дій 1994 року, а також у

Міжнародній стратегії зі зниження ризику катастроф 1999 року. Зазначені документи всебічно представляють позицію ООН щодо зниження ризику катастроф та досягнення стійкості до загроз природного і антропогенного характеру.

На Всесвітній конференції зі зниження ризику катастроф у 2005 році представники 168 країн прийняли «Хіоську рамкову програму дій на 2005-2015 роки: Створення потенціалу протидії лихам на рівні держав та громад» [11].

Відповідно до положень Хіоської рамкової програми дій понад 100 країн світу сформували національні інституційні механізми для зниження ризику катастроф. У 85 країнах світу створені багатогалузеві національні платформи для координації зниження такого ризику. На сьогодні такі платформи функціонують у 27 країнах Європи [9, с. 14].

У понад як 190 країнах світу призначені національні координатори зі зниження ризику катастроф. Наразі такі координатори працюють у 40 країнах Європи [9, с. 16]. Наша країна – одна з дуже невеликого числа країн, які досі не визначили національних механізмів, що мають займатися проблематикою зниження ризику катастроф.

Пріоритетні напрямки дій, що були визначені Хіоською рамковою програмою дій, дістали подальшого розвитку у Сендайській рамковій програмі зі зниження ризику катастроф на 2015-2030 роки [10].

Сендайська рамкова програма визначає, що такі механізми як місцеві та національні платформи і національні координатори зі зниження ризику катастроф мають міцно спиратися на національну інституціональну базу, а їх обов'язки і повноваження пропонує закріплювати законодавчими актами, нормативними положеннями, стандартами і процедурами.

## 1.2. Досвід Європейського Союзу зі зниження ризику катастроф

Діяльність Європейського Союзу щодо запобігання природним і техногенним ризикам спрямовується на досягнення високого рівня захисту та стійкості на випадок катастроф шляхом зниження або пом'якшення їх наслідків

та розвитку культури їх попередження. Відповідно до Рішення Європейського Парламенту та Ради ЄС № 1313/2013/EU «Про Механізм цивільного захисту Союзу» [6] оцінка ризику, планування управління ризиками та оцінка спроможності щодо управління ризиками на загальнонаціональному і відповідному субрегіональному рівні є обов'язковими для кожної країни-члена та мають гарантувати комплексний підхід до управління у надзвичайних ситуаціях, який передбачає необхідні організаційні заходи із запобігання ризику, забезпечення готовності і ліквідації наслідків.

З метою поліпшення співпраці всередині Європейського Союзу, узгодженості національних оцінок ризиків і підвищення порівнянності цих оцінок між країнами-членами Європейською Комісією видано Керівництво з оцінки та картування ризиків для забезпечення готовності до катастроф [5].

Ці керівні правила використовують підхід, заснований на розгляді множинних джерел небезпеки і множинних ризиків. Вони розглядають всі можливі природні і техногенні катастрофи як всередині, так і поза ЄС.

Національні та місцеві оцінки ризику в країнах ЄС регулярно оновлюються, а їх результати стають надбанням громадськості. З метою наочного відображення рівнів ризику надзвичайних ситуацій використовуються матриці та карти ризику.

Забезпечується доступність таких матриць як у загальному форматі так і окремо для кожної з категорій впливу (вплив на людей, витрати економіки, політичні або соціальні негативні впливи). Доступність такого окремого формату важлива для порівняння оцінок ризиків у різних країнах і для того, щоб Комісія могла зробити огляд ризиків для всього ЄС [5, с. 19].

Законодавством ЄС введено ряд вимог щодо оцінки ризику одиночних небезпек у таких областях як ризики повеней, посух, аварій з небезпечними речовинами і ризики щодо об'єктів критичної європейської інфраструктури. Узгоджені методи національних оцінок ризику підтримують загальне розуміння ризиків в ЄС, сприяють координації зусиль в області запобігання та зниження загальних ризиків, таких як транскордонні ризики.

### 1.3. Досвід зниження ризику надзвичайних ситуацій на національному рівні (приклад Великобританії)

Найбільш типовим прикладом втілення світових та європейських стандартів безпеки є модель Комплексного управління у надзвичайних ситуаціях, що покладена в основу цивільного захисту Великобританії. Сутність цієї моделі полягає у цілісному підході до попередження і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій та складається з 6 основних стадій: передбачення, оцінку, запобігання, підготовку, реагування та відновлення [4, с. 8].

Заходи зі зниження ризику НС проводяться в ході кожної з цих стадій. На перших двох стадіях відбувається виявлення (так зване «сканування горизонту») та ідентифікація ризику НС, а безпосереднє його зниження проводиться під час запобігання. З цією метою визначається комплекс заходів із зниження такого ризику, а також ключові міністерства, відповідальні за їх виконання. Підготовка та реагування спрямовані на зменшення часу дії небезпечних чинників НС, а відповідно зменшують наслідки таких подій. А впродовж стадії відновлення закладаються елементи стійкості на заміну елементам уразливості, що мали місце та призвели до негативних наслідків.

Провідним органом, що забезпечує Комплексне управління у надзвичайних ситуаціях, є Секретаріат надзвичайних ситуацій цивільного характеру. Він входить до складу Секретаріату Кабінету Міністрів Великобританії та співпрацює з урядовими відомствами, регіональними органами влади автономних утворень (Шотландії, Уельсу та Північної Ірландії) і ключовими зацікавленими сторонами для підвищення здатності Великобританії протидіяти надзвичайним ситуаціям. Також цей орган виконує функції Національної платформи зі зниження ризику катастроф [4, с. 80].

Ризики у Великобританії визначаються на національному і місцевому рівнях. Починаючи з 2008 року Уряд Великобританії видає Національний Реєстр ризиків. Основна функція такого реєстру спрямована на підвищення обізнаності громадськості про ризики, з якими стикається Великобританія, і надання інформації про готовність уряду до цих ризиків.

## РОЗДІЛ 2

### НАПРЯМИ ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ СВІТОВОГО ТА ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ ЗНИЖЕННЯ РИЗИКУ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ

В Україні існують ризики надзвичайних ситуацій як техногенного, так і природного характеру, що характеризуються високим потенційним обсягом економічних збитків від них. Саме тому, одним із стратегічних завдань у питаннях ЗРНС є запозичення світового досвіду з цих питань.

Запровадження європейських стандартів безпечної життєдіяльності, що є однією з вимог інтеграції України в ЄС, мають реалізуватися шляхом імплементації цих стандартів до національного законодавства.

Однією з пріоритетних дій Кабінету Міністрів України визначено реформування системи ДСНС. Мета такого реформування серед іншого передбачає розроблення заходів щодо інтеграції України до Механізму цивільного захисту Європейського Союзу, а також до інших європейських та світових організацій з питань цивільного захисту та гуманітарного реагування на кризові ситуації. [3, п. 3 розділу V].

Варто зауважити, що інтеграція України до Механізму цивільного захисту ЄС має передбачати, у першу чергу, розвиток національного потенціалу з оцінки ризику НС та потребує подальшого вдосконалення головного документа у цій сфері – Кодексу цивільного захисту України [2] та інших актів законодавства.

Саме тому для розвитку існуючої нормативно-правової бази потрібне розроблення концептуальних засад ЗРНС. Пріоритетом правового забезпечення ЗРНС за сучасних умов є удосконалення існуючих та створення нових правових норм, потрібних для виконання завдань, пов'язаних з усвідомленням необхідності переходу від концепції забезпечення готовності та ліквідації наслідків НС до концепції зниження ризику НС, впровадження засобів зниження такого ризику у політику і програми соціально-економічного розвитку. Метою реалізації такої концепції має стати систематизація



законодавства, виокремлення розділів, які вже мають законодавче забезпечення, і формування нових розділів. Серед них – формування загальнодержавної бази даних надзвичайних ситуацій та подій, розробка та затвердження методики оцінки ризику, запровадження у діяльність органів державної влади практики такої оцінки, формування національного та місцевих реєстрів техногенних і природних загроз, інформування громадськості щодо рівнів їх ризику тощо. Обов'язковою умовою має стати впровадження рекомендацій Хіоської та Сендайської рамкових програм зі зниження ризику катастроф.

Наступним і водночас найважливішим кроком має стати створення національного координаційного органу, в рамках якого усі органи виконавчої влади, що беруть участь у діяльності із ЗРНС, інші заінтересовані установи та організації мали б можливість обговорювати та координувати свої дії і витрати на ЗРНС, управління такими ризиками. На нашу думку ним в Україні повинна стати Національна платформа зі зниження ризику надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру.

На жаль, в наукових колах ця проблема практично не обговорюється. Лише окремі науковці обґрунтовують актуальність та надають пропозиції щодо створення такої платформи. Так, на думку С.П. Іванюти, основою для створення в Україні такої Національної платформи має бути Державна служба України з надзвичайних ситуацій [1, с. 161].

Проте, оскільки мова йде про орган, покликаний координувати діяльність міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, така платформа може бути створена на базі ЦОВВ, що очолюється членом уряду, – міністерства. Адже окрім ДСНС, до Національної платформи ЗРНС мають увійти всі зацікавлені у ЗРНС сторони, серед них МЗС, МВС, Мінагрополітики, Мінприроди, Мінінфраструктури, Мінфін, МОЗ, Держводагентство, інші ЦОВВ, Національна Академія наук, громадські організації тощо.

Тому, на нашу думку, найбільш відповідним до сучасних умов варіантом буде створення Національної платформи ЗРНС на базі Міністерства внутрішніх

справ. Адже МВС, згідно з положенням про нього, є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності.

Досвід створення таких національних координаційних органів описаний в «Огляді національних платформ по зниженню ризику катастроф в Європі» [8].

В якості необхідного організаційного інструменту діяльності органів державної влади в Україні щодо ЗРНС пропонується впровадження Національної матриці ризику надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру (далі – Матриця ризику) (див.: рис. 2.1).

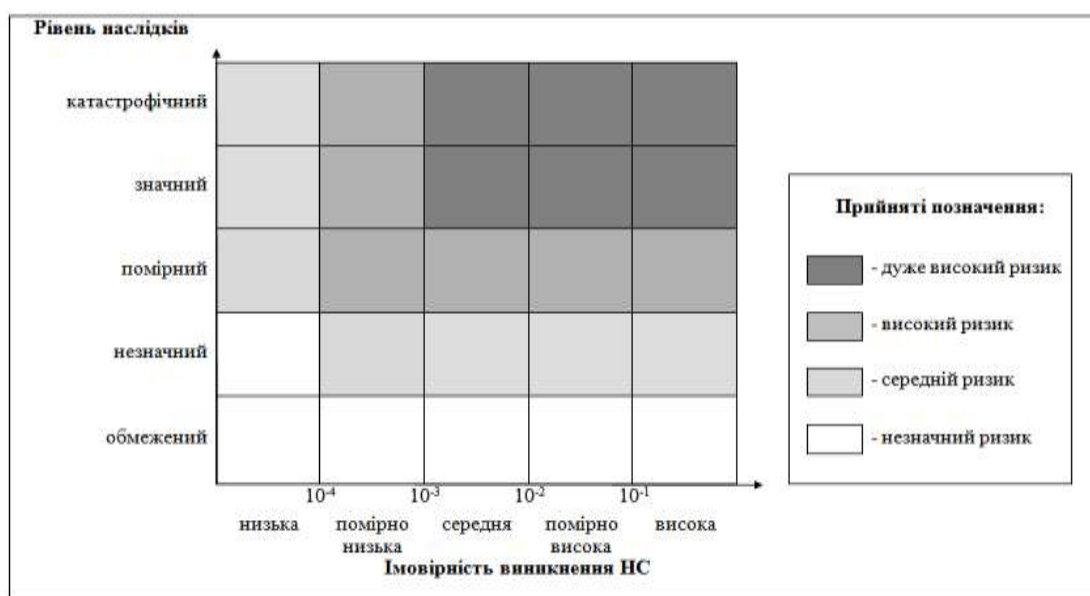


Рис. 2.1. Матриця ризику

Така матриця розглядається автором як інструмент моніторингу техногенної та природної безпеки, необхідний для підвищення оперативності та якості прийняття управлінських рішень. Застосування Матриці ризику дасть можливість удосконалити організаційно-правові механізми зниження ризику надзвичайних ситуацій, сприяти подальшому удосконаленню державного управління у зазначеній сфері.

## ВИСНОВКИ

У світі в цілому та зокрема у Європейському Союзі розроблено багато ефективних практик зниження ризику катастроф. Водночас, кожна окрема країна має свій досвід у галузі зниження характерних для неї типів ризиків.

Країни Європи використовують цілісний підхід до організації попередження і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій. Основними стадіями такого підходу є передбачення, оцінка, запобігання, підготовка, реагування та відновлення. Кожна із зазначених стадій передбачає заходи зі зниження ризику НС.

Однією з організаційних складових системи управління у надзвичайних ситуаціях провідних європейських країн є спеціальний орган або організація, що опікується зниженням ризику катастроф, здійснює функції Національної платформи зі зниження такого ризику та забезпечує координацію відповідної діяльності. Необхідно зауважити, що в Україні функції Національної платформи зі зниження ризику катастроф поки ще не покладено на жодний орган або організацію.

Можна стверджувати, що основою євроінтеграційних процесів має бути впровадження в Україні європейських стандартів безпечної життєдіяльності на основі врахування світових та загальноєвропейських підходів та досвіду окремих національних держав у зазначеній сфері.

Найголовнішим завданням у цьому напрямку є розвиток існуючої нормативно-правової бази. Підґрунтям для його втілення має стати Концепція зниження ризику надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру та План заходів щодо її реалізації.

Першочерговим завданням є заснування Національної платформи зниження ризику надзвичайних ситуацій, адже це сприятиме запровадженню всього комплексу рекомендацій ЄС, пришвидшенню реалізації принципів і пріоритетів Хіозької та Сендайської рамкових програм.

Одним з інструментів моніторингу техногенної та природної безпеки має бути Національна матриця ризику НС природного і техногенного характеру.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Іванюта С.П. Передумови та необхідність створення національної платформи зниження ризику стихійних лих в Україні / С. П. Іванюта // Стратегічні пріоритети. – 2014. – № 1. – С. 158-163
2. Кодекс цивільного захисту України : Закон України від 02.10.2012 № 5403-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 34-35. – Ст. 458.
3. План пріоритетних дій Уряду на 2016 рік : розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 травня 2016 р. № 418-р // Урядовий кур'єр. – 16.06.2016. – № 113.
4. Cabinet Office (2013): Emergency Response and Recovery, London, 233 p., available at: <https://www.gov.uk/government/publications/emergency-response-and-recovery>
5. European Commission (2010): Risk Assessment and Mapping Guidelines for Disaster Management: Commission Staff Working Paper, Brussels, 42 p., available at: [http://ec.europa.eu/echo/files/about/COMM\\_PDF\\_SEC\\_2010\\_1626\\_F\\_staff\\_working\\_document\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/echo/files/about/COMM_PDF_SEC_2010_1626_F_staff_working_document_en.pdf)
6. European Parliament and of the Council (2013): Decision № 1313/2013/EU of 17 December 2013 on a Union Civil Protection Mechanism, available at: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32013D1313>
7. Global Facility for Disaster Reduction and Recovery (2016): The making of a riskier future: How our decisions are shaping future disaster risk, Washington, 166 p., available at: <https://www.gfdr.org/sites/default/files/publication/Riskier%20Future.pdf>
8. UNISDR Regional Office for Europe (2013): Overview of National Platforms for Disaster Risk Reduction in Europe, Brussels, 89 p., available at: [http://www.unisdr.org/files/19617\\_overviewnpeuropeefdr20130802.pdf](http://www.unisdr.org/files/19617_overviewnpeuropeefdr20130802.pdf)
9. UNISDR Regional Office for Europe (2016): Implementing the Hyogo Framework for Action in Europe: Advances and Challenges, Brussels, 63 p., available at: [http://www.unisdr.org/files/48254\\_hfareport2016.pdf](http://www.unisdr.org/files/48254_hfareport2016.pdf)
10. United Nations (2015): Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030, Resolution adopted by the General Assembly on 3 June 2015 № 69/283, 24 p., available at: <http://www.preventionweb.net/files/resolutions/N1516716.pdf>
11. United Nations International Strategy for Disaster Reduction (2005): Hyogo Framework for Action 2005 - 2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters, 25 p., available at: <https://www.unisdr.org/2005/wcdr/intergover/official-doc/L-docs/Hyogo-framework-for-action-english.pdf>