

# ПЕРЕДУМОВИ ТА НЕОБХІДНІСТЬ СТВОРЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПЛАТФОРМИ ЗНИЖЕННЯ РИЗИКУ СТИХІЙНИХ ЛИХ В УКРАЇНІ

Іванюта Сергій Петрович,  
*кандидат технічних наук, старший науковий співробітник*

Проаналізовано актуальні програми ООН у сфері протидії катастрофам різного характеру та пом'якшення їх негативних наслідків. Окреслено передумови створення в Україні національної платформи зниження ризику лих як ефективного міжнародного механізму підвищення стійкості держави до негативних наслідків реалізації актуальних загроз.

**Ключові слова:** стихійні лиха, ризик, національна платформа, міжнародне співробітництво, безпека, збалансований розвиток.

Нині на території України відбувається велика кількість надзвичайних ситуацій (НС) природного й техногенного походження. При цьому масштаби негативних наслідків цих подій стають дедалі небезпечнішими для населення, навколишнього середовища та економіки. За експертними оцінками німецького перестраховального товариства *Munich Re*, 2013 р. у світі сталося 880 природних катастроф, сумарний збиток від яких становить 92 млрд євро. При цьому жертвами ударів стихії стали понад 20 тис. осіб [1]. Що стосується нашої держави, то лише через аварію на Чорнобильській АЕС Україна втратить близько 180 млрд дол. до 2015 р., що становить близько 4 річних бюджетів.

Треба також ураховувати, що внаслідок глобальних змін клімату основним у переліку загроз у найближчому майбутньому будуть гідрометеорологічні явища. За оцінками ООН, найближчим часом на території більшої частини Європи відбуватиметься суттєве зростання частоти повеней: з одного разу на 100 років до одного разу за 5–15 років [2]. Стосовно України можна відзначити, що катастрофічні наслідки повеней 2001, 2008 та 2010 рр. у західних регіонах держави вкотре продемонстрували необхідність вжиття заходів для зниження ризиків природних катастроф гідрометеорологічного походження. Привертає увагу той факт, що економічні

збитки внаслідок НС природного походження значно перевищують збитки від техногенних НС (табл. 1).

Така ситуація разом із підвищенням уразливості населення у результаті демографічних, технологічних і соціально-економічних трансформацій, що відбуваються в умовах поширення процесів урбанізації, погіршення стану довкілля, глобальних змін клімату, а також епідемій ВІЛ/СНІД, може призвести до того, що вже в найближчому майбутньому аварії та стихійні лиха стануть дедалі більшою загрозою для світової економіки, населення та збалансованого розвитку. Дані ООН свідчать про те, що за останні два десятиліття від різних катастроф щорічно потерпали понад 200 млн осіб, а економічні втрати тільки від природних НС становили понад 1,5 трлн дол. США (рис. 1).

Зараз на міжнародній арені всі погоджуються з тим, що цілеспрямовані зусилля щодо зниження ризиків техногенних катастроф і стихійних лих мають систематично інтегруватися в політику, плани та програми збалансованого розвитку і скорочення масштабів бідності за умов розширення регіонального та міжнародного співробітництва у цій сфері. У документах ООН збалансований розвиток, подолання бідності, належне управління і зниження ризику катастроф розглядаються як взаємозалежні та пов'язані завдання, тому

## Характеристика НС в Україні протягом 2000–2010 рр. [3]

Тип НС	Кількість НС	Обсяг збитків, тис. грн
Гідрологічні НС поверхневих вод	60	4845643
Метеорологічні НС	780	4681500
Пожежі, вибухи	928	1015453
Геологічні НС	117	467714
Аварії в системах життєзабезпечення	249	216210
Пожежі у природних екологічних системах	157	106454
Раптове руйнування будівель і споруд	120	101764
НС унаслідок наявності в навколишньому середовищі шкідливих і радіоактивних речовин понад ГДК	124	76038
Аварії чи катастрофи на транспорті	541	62703
Аварії в електроенергетичних системах	277	41714
Медико-біологічні НС	815	34366
Аварії на очисних спорудах	8	20477
Гідрологічні морські НС	8	14478
Аварії систем телекомунікацій	21	2474
Нещасні випадки з людьми	156	802

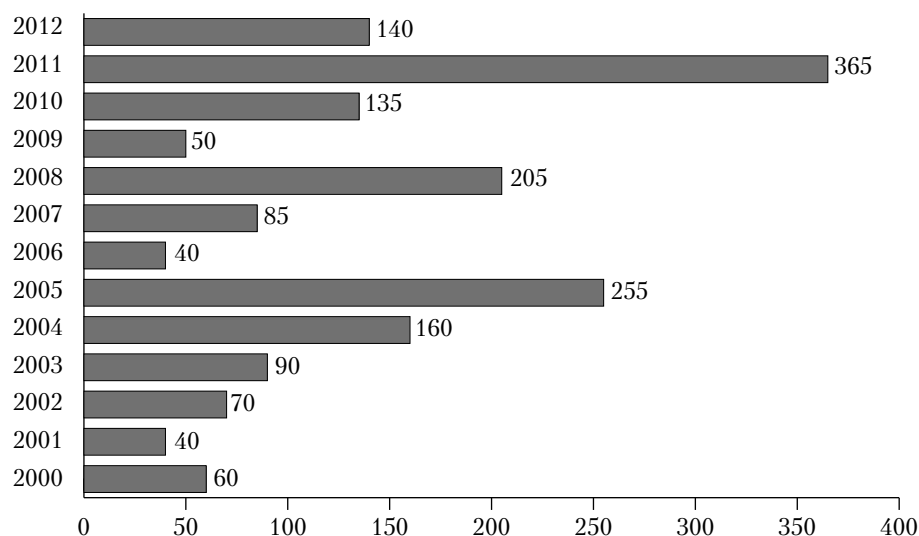


Рис. 1. Щорічні економічні втрати від природних катастроф, млрд дол. [4]

для їх ефективного вирішення у майбутньому необхідно активізувати зусилля для створення на регіональному та загальнодержавному рівнях необхідних передумов для зменшення цього ризику. Такий підхід визнається багатьма країнами як важливий складник для досягнення узгоджених на міжнародному рівні завдань збалансованого розвитку відповідно до цілей Декларації тисячоліття [5].

На важливості координації зусиль із зниження ризику лих на міжнародному та регіональному, а також на національному та місцевому рівнях останніми роками наголошувалося в низці рамкових багатосторонніх програм і декларацій. З-поміж них важливе значення має Йокогамська стратегія безпечнішого світу: Керівні принципи запобігання стихійним лихам, забезпечення готовності та

пом'якшення їх наслідків, що була прийнята 1994 р. і зараз є базовим документом ООН у сфері зниження ризику лих і пом'якшення їх негативних наслідків [6].

На Всесвітній конференції із зниження ризику лих (2005 р.) представники урядів 168 країн, включаючи Україну, прийняли Хіогську рамкову програму дій (ХРПД) на 2005–2015 рр.: Створення потенціалу протидії лихам на рівні держав і громад. У Програмі наголошується на необхідності «підтримати створення і зміцнення національних комплексних механізмів, таких як багатогалузеві національні платформи», а також надання пріоритету заходам із зниження ризику стихійних лих (ЗРЛ) на національному та місцевому рівнях [7].

Поняття «Національна платформа зниження ризику лих» визначається як певний механізм у вигляді форуму або комітету за участю зацікавлених сторін, який пропагує заходи ЗРЛ на різних рівнях і забезпечує координацію зусиль, аналіз інформації та надання рекомендацій за пріоритетними напрямками, що вимагають скоординованого відпрацювання заходів [8].

Національна платформа має виконувати функції координаційного механізму для включення ЗРЛ у політику, плани та програми розвитку як основного компонента ХРПД. Стратегічною метою Національної платформи ЗРЛ є підвищення стійкості країни до негативних наслідків реалізації катастроф у процесі збалансованого розвитку держави шляхом виконання таких завдань [9]:

- утворити координаційний механізм співпраці між зацікавленими сторонами для підвищення ефективності заходів ЗРЛ відповідно до цілей ХРПД;
- сприяти створенню необхідних передумов для розвитку культури запобігання катастрофам у спосіб підвищення обізнаності щодо заходів ЗРЛ і важливості їх залучення до політики, планів і програм збалансованого розвитку;
- сприяти інтеграції ЗРЛ до національної політики, планів і програм соціально-економічного розвитку, а також у міжнародні програми надання допомоги.

Відповідно до рекомендацій ООН організація, що виконує функції Національної платформи ЗРЛ, має бути діючою установою з досить високим статусом, що має можливість забезпечувати співпрацю між зацікавленими сторонами, а також відповідні повноваження для координації зусиль у сфері запобігання катастроф і зниження ризику їх виникнення на національному рівні. Крім того, ця

установа повинна мати певні можливості для забезпечення керівництва процесом, а також ефективного виконання політичних зобов'язань, мобілізації необхідних ресурсів і знань у сфері ЗРЛ.

Про створення Національної платформи ЗРЛ країна повідомляє керівника регіонального підрозділу з просвітницьких програм секретаріату Міжнародної стратегії зниження небезпеки лих ООН офіційним листом від установи, що відповідає за процес ЗРЛ у державі.

Незважаючи на залучення України до Хіогської рамкової програми та позитивний досвід функціонування національних платформ у більшості країн Європи та СНД, у нашій державі досі не створено такого механізму. Треба відзначити, що серед країн СНД нині національні платформи зниження ризику лих функціонують у Вірменії, Російській Федерації, Казахстані та Таджикистані. Що стосується сусідніх європейських країн, то відповідна платформа вже функціонує у Польщі, Угорщині, Туреччині. Привертає увагу те, що серед усіх європейських національних платформ зниження ризику стихійних лих більша частина (18) мають статус державної установи і лише 3 функціонують як неурядові організації [10].

Враховуючи основні положення Йогогамської стратегії, країни, що брали участь у Всесвітній конференції ООН із зменшення небезпеки лих у рамках Хіогської рамкової програми, вирішили протягом найближчих 10 років досягти суттєвого скорочення кількості людських жертв, а також соціальних, економічних та екологічних збитків внаслідок лих.

Досягнення цього результату безпосередньо пов'язується з вирішенням таких стратегічних завдань [6]:

- ефективна інтеграція напрацювань щодо зниження ризику лих у політику, планування та розроблення програм у сфері збалансованого розвитку на всіх рівнях із приділенням особливої уваги запобіганню лихам, підвищення готовності до них і пом'якшенню їх негативних наслідків;
- створення інститутів і механізмів, зокрема на громадському рівні, що можуть сприяти нарощуванню потенціалу країни, необхідного для протидії катастрофам різного походження;
- систематичний облік підходів щодо зниження ризику у процесі розробки та реалізації програм готовності до надзвичайних ситуацій, реагування на них і здійснення відновлювальних заходів в інтересах реабілітації тих, хто постраждав.

Ефективне вирішення вказаних завдань потребує надання процесу зниження ризику лих статусу національного пріоритету, а також наявності міцної інституціональної бази для його забезпечення. Важливе значення матимуть також комплексні заходи щодо виявлення, оцінки та моніторингу основних чинників формування ризику лих і поліпшення при цьому методів і засобів їх раннього попередження.

Хіогська рамкова програма дій визначає, що всім державам слід прагнути до виконання певних завдань на національному та місцевому рівнях при налагодженні співпраці з громадянським суспільством та іншими зацікавленими сторонами у межах своїх фінансових, людських і матеріальних можливостей з урахуванням положень внутрішнього законодавства та існуючих міжнародно-правових актів, що стосуються ЗРЛ. З-поміж цих завдань найбільш важливими є такі:

- підготовка та публікація результатів оцінки стану справ у сфері ЗРЛ з урахуванням можливостей, потреб і політики кожної держави, а також обмін такою інформацією з міжнародними організаціями;

- забезпечення відповідного національного координаційного механізму для реалізації положень ХРПД і надання інформації про це в секретаріат Міжнародної стратегії ООН зі зменшення ризику лих;

- публікація та періодичне оновлення інформаційних повідомлень стосовно національних програм у сфері зменшення ризику лих, пов'язаних із ХРПД;

- огляд досягнутого на державному рівні прогресу щодо реалізації положень ХРПД, включаючи аналіз витрат, стану моніторингу, оцінки уразливості та ризику в регіонах, схильних до прояву гідрометеорологічних і сейсмічних загроз;

- врахування у національних програмах зниження ризику лих впливу глобальних змін клімату, а також активізації геологічних процесів, насамперед землетрусів та зсувів.

У 2009 р. між Міністерством з питань надзвичайних ситуацій України та Програмою розвитку Організації Об'єднаних Націй було підписано Меморандум про взаєморозуміння щодо співробітництва в галузі зменшення ризиків природних катастроф і швидкого відновлення [11]. Таким чином уряд України через МНС узяв на себе певні зобов'язання щодо життя заходів із зниження ризиків катастроф і зменшення впливу потенційних загроз на соціально-економічний добробут населення.

У Меморандумі наголошується, що глобальні внески у зменшення ризиків катастроф

є однією з необхідних передумов для досягнення Цілей розвитку тисячоліття, особливо у сфері збалансованого розвитку та зменшення рівня бідності, а також те, що питання зниження ризиків катастроф включені у глобальний стратегічний План Програми розвитку ООН на 2008–2011 рр. Україна визнає необхідність розширення існуючих підходів до реагування на катастрофи, зосереджуючи увагу на питаннях підвищення готовності та зниження ризиків, а також працює над Планом заходів із реалізації завдань ХРПД. У документі зазначено, що питання зниження ризиків, адаптації до глобальних кліматичних змін шляхом зменшення впливу, запобігання та пом'якшення наслідків реалізації загроз, запобігання збиткам і втратам у результаті гідрометеорологічних і техногенних катастроф є важливими елементами збалансованого розвитку.

За результатами підписання меморандуму заплановано виконання спільних з ООН проєктів за певними напрямками. Насамперед це виявлення, оцінка та моніторинг чинників формування ризиків лих, створення системи раннього оповіщення про катастрофи гідрометеорологічного походження в Карпатському регіоні. З цією метою буде здійснено картографування зон підвищеної небезпеки на місцевому рівні, а також оцінювання збитків сільському господарству та довкіллю.

Напрямок зниження основних чинників формування ризику природних катастроф буде реалізовано через проєкти на вразливих до повеней територіях підвищеного ризику з використанням біоінженерних методів і структурних заходів для зменшення збитків і втрат через прискорену ерозію річкових берегів і зсуви ґрунту. Для ефективнішого реагування на природні катастрофи на всіх рівнях за підтримки Програми розвитку ООН буде забезпечено можливість використання космічних технологій відповідно до положень Міжнародної Хартії «Космос та значні стихійні лиха».

Очевидно, що Державна служба з надзвичайних ситуацій має бути провідною установою для створення в Україні національної платформи ЗРЛ. До участі в ній доцільно залучити представників Ради національної безпеки і оборони України, Національного інституту стратегічних досліджень, Державного агентства лісових ресурсів, Державного агентства водних ресурсів, а також спеціалістів з тих регіонів України, які найбільше потерпають від стихійних лих і техногенних катастроф. Вельми важливою також є участь міжнародних організацій, насамперед ООН,

Представництва ЄС, Товариства Червоного Хреста України, навчальних закладів тощо.

Після створення національна платформа координуватиме зусилля країни у сфері зниження ризиків катастроф, а також мобілізуватиме ресурси приватних компаній та міжнародних організацій. Загалом це дасть змогу з максимальною ефективністю використовувати наявні ресурси захисту та концентрувати зусилля в умовах часових обмежень при катастрофах різного характеру, можливих на території України.

Світовий досвід показує, що створення національної платформи зниження ризику лих в Україні матиме низку переваг, серед яких підвищення позитивного іміджу нашої держави завдяки дотриманню взятих на себе зобов'язань відповідно до Хіогської рамкової програми дій, забезпечення координації зусиль зі зниження ризиків лих в Україні із сусідніми державами, мобілізація ресурсів приватних компаній та міжнародних організацій, обмін досвідом із фахівцями у сфері зниження ризику лих з різних країн світу. Ефективне функціонування національної платформи в Україні за співробітництва з ООН у цій сфері сприятиме зниженню ризику катастроф різного походження, зменшенню втрат і витрат, що істотно підвищить рівень захисту населення та довкілля.

## Висновки

Україна вже приєдналася до значної кількості природоохоронних Конвенцій та інших міжнародних договорів у сфері екологічної безпеки. Однак практична реалізація положень багатьох із них є вкрай недостатньою, що завдає шкоди міжнародному іміджу держави через неналежне виконання взятих на себе зобов'язань.

На відміну від більшості європейських країн, включаючи найближчих сусідів, в Ук-

раїні досі не створено національну платформу зниження ризику лих відповідно до рекомендацій Хіогської рамкової програми дій, стороною якої є наша держава. Актуальність створення цієї платформи підтверджується тим, що існуюча в країні система моніторингу загроз і зниження ризиків надзвичайних ситуацій різного походження не забезпечує здійснення систематичних та обґрунтованих досліджень тенденцій і характеру змін основних джерел загроз екологічній безпеці держави й потребує кардинального вдосконалення. Крім того, державна система захисту населення від катастроф природного й техногенного характеру потребує запровадження ризик-орієнтованого підходу для ефективного попередження катастроф різного характеру.

Наявна в країні нормативно-правова база недостатньо враховує позитивний зарубіжний досвід, основні положення міжнародних документів у сфері зниження ризику катастроф різного походження та мінімізації їх негативних наслідків. Нині в Україні недостатньо використовуються можливості міжнародного співробітництва та міжнародних договорів у природоохоронній сфері через низький рівень імплементації положень цих документів у національне законодавство.

Очевидно, що загрозна ситуація в еколого-техногенній сфері вимагає більш активного використання успішного світового досвіду стосовно зниження ризиків надзвичайних ситуацій, а також відпрацювання спільних дій щодо їх нейтралізації шляхом активізації співробітництва України з країнами ЄС, СНД та відповідними міжнародними організаціями. У зв'язку з цим створення Національної платформи зниження ризику лих в Україні за співробітництва з ООН матиме важливе значення для підвищення рівня екологічної безпеки держави.

## Список використаних джерел

1. *Overall picture of natural catastrophes in 2013* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.munichre.com>
2. *The Role of Hydrometeorological Services in Disaster Risk Management*. Proceedings from the joint workshop co-organized by: the World Bank, the United Nations International Strategy for Disaster Reduction, and the World Meteorological Organization. Washington, D. C. – March 12, 2012.
3. *Національна доповідь про стан техногенної та природної безпеки в Україні у 2011 р.* – К., 2012. – 359 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mns.gov.ua/content/nasdopovid2011.html>
4. *Economic losses from disasters set new record in 2012* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.unisdr.org/archive/31685>.
5. *United Nations Millennium Declaration*. Resolution adopted by the General Assembly. – UN, 2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm>.

6. *International Decade for Natural Disasters Reduction. Yokohama Strategy and Plan of Action for a safer world.* In: World conference on natural disaster reduction, Yokohama, Japan, 1994.

7. *UNISDR (United Nations, International Strategy for Disaster Reduction). Hyogo framework for action 2005–2015: building the resilience of nations and communities to disasters.* In: World conference on disaster reduction, Kobe, Japan, January 2005.

8. *United Nations International Strategy for Disaster Reduction (UNISDR). 2004. Terminology: Basic Terms of Disaster Risk Reduction.* UNISDR: Geneva.

9. *United Nations International Strategy for Disaster Reduction (UNISDR). 2007. Guidelines: National platforms for disaster risk reduction.* UNISDR: Geneva.

10. *Overview of National Platforms for Disaster Risk Reduction in Europe.* (UNISDR). 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.unisdr.org/>

11. *Меморандум про взаєморозуміння між Міністерством України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи та Програмою розвитку Організації Об'єднаних Націй в Україні щодо співробітництва у галузі зменшення ризиків природних катастроф та швидкого відновлення* // Офіційний вісник України. – 2009. – № 88. – С. 137, Ст. 2993, код акта 48390/2009.