

БІЛА КНИГА

Управління ризиками надзвичайних ситуацій та системи цивільного захисту в контексті пріоритетів Сендайської рамкової програми зменшення ризиків надзвичайних ситуацій

Пропозиції щодо реформування системи у сфері зменшення ризиків надзвичайних ситуацій у відповідності до міжнародних стандартів зменшення ризиків надзвичайних ситуацій

ЗМІСТ

ВСТУП	4
КОРОТКЕ РЕЗЮМЕ (EXECUTIVE SUMMARY)	5
СПИСОК СКОРОЧЕНЬ:	7
ЧАСТИНА ПЕРША. ОПИС ПРОБЛЕМ	8
Стан справ у сфері управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру та цивільного захисту	8
Проблематика Пріоритету I СРП. Розуміння ризиків надзвичайних ситуацій	8
Проблематика Пріоритету II СРП. Реформування організаційно-правової структури систем управління ризиками надзвичайних ситуацій та цивільного захисту у відповідності до міжнародних стандартів у сфері зменшення ризиків НС.	9
Проблематика Пріоритету III СРП. Інвестування в діяльність зі зменшення ризиків НС для досягнення стійкості системи	10
Проблематика Пріоритету IV СРП. Підвищення готовності до надзвичайних ситуацій	11
ЧАСТИНА ДРУГА. МОЖЛИВІ РІШЕННЯ	13
Напрями реформування	13
Пропозиції	15
ДОДАТКИ	19
ДОДАТОК 1. Зональна оцінка ризиків території на прикладі Попаснянського району Луганської області	19
ДОДАТОК 2. Концепція створення загальнодержавної системи моніторингу еколого-техногенних ризиків надзвичайних ситуацій	28
ДОДАТОК 3. Примірний проект фрішення ради ОТГ	33

ВСТУП

Метою проєкту «Зменшення ризику катастроф та вразливості населення в Східній Україні» було дослідження реальної ситуації у сфері управління ризиками надзвичайних ситуацій та стану системи цивільного захисту в Україні, а також, за результатами дослідження, реалізація заходів, що спрямовані на зменшення вразливості до техногенних/екологічних ризиків та цивільного захисту населення (у т. ч. тих, що посилюються конфліктом) на територіях Східної України, що постраждали від конфлікту. Результатом роботи над цією Білою книгою має стати адвокація на державному та локальному рівнях пріоритетів управління надзвичайними ситуаціями в Україні та внесення пропозицій щодо заходів та стратегій, які можуть бути реалізовані в Україні в рамках виконання рекомендацій Сендайської рамкової програми зі зменшення ризиків надзвичайних ситуацій.

З метою розробки та впровадження комплексу заходів під керівництвом АСТЕД, та за фінансової підтримки Європейського союзу було створено Консорціум зі зменшення ризиків. АСТЕД працював з місцевою владою над розробкою планів реагування на НС на рівні району, фахівцями ІМПАСТ було проведено зональну оцінку ризиків на рівні району, фахівцями Червоного Хреста та Товариства Червоного Хреста України було проведено роботу з підвищення стійкості населення до НС на рівні громади.

Благодійним Фондом «Право на захист» було проведено дослідження стану чинного законодавства України, що регулює питання екологічних та техногенних ризиків, та законодавства, що регулює питання цивільного захисту, в контексті пріоритетів Сендайської Рамкової Програми зменшення ризиків надзвичайних ситуацій. Під час дослідження був проведений кабінетний аналіз норм чинного законодавства. Також було проведено ряд зустрічей на місцевому рівні з метою виявлення проблем, які виникають під час реалізації норм чинного законодавства, та отримання пропозицій від спеціалістів, які безпосередньо застосовують норми права на практиці, щодо їх вдосконалення.

Ця Біла книга є документом, що містить пропозиції не лише правового характеру, а й приклади рішень технічного, прикладного характеру, метою яких є посилення системи цивільного захисту України. Проблематика викладена відповідно до структури пріоритетів Сендайської Рамкової Програми зменшення ризиків надзвичайних ситуацій (далі – СРП).

КОРОТКЕ РЕЗЮМЕ (EXECUTIVE SUMMARY)

У 2014 році Україна зробила крок до членства у європейській спільноті. 16.09.2014 року Верховна Рада України та Європейський Парламент одночасно ратифікували Угоду про асоціацію між Україною та ЄС. Кожна країна, яка бажає бути повноправним членом європейської спільноти, має забезпечувати певний рівень безпеки, у тому числі екологічної. Для того, щоб бути повноцінним учасником міжнародних відносин, у тому числі у сфері екологічної безпеки - Україна має цю безпеку гарантувати.

Для цього в Україні має функціонувати система управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру та сучасна система цивільного захисту. Основні принципи побудови такої системи містить Сендайська рамкова програма зменшення ризиків надзвичайних ситуацій (надалі – СРП). Вона містить в собі найсучасніші ідеї та моделі управління ризиками та систем цивільного захисту, враховує виклики природних та техногенних катастроф та побудована із розумінням збереження людського життя та збереження навколишнього природного середовища як основних цінностей. Без ефективного функціонування складових системи управління ризиками надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру, а саме – комплексної системи моніторингу, організаційно-правової бази, що регламентує роботу системи та підсистем, злагодженої взаємодії між елементами системи - подальший її розвиток буде значно ускладнений.

З урахуванням усіх цих факторів, у процесі реалізації проекту «Зменшення ризику катастроф та вразливості населення в Східній Україні» організаціями, що входять до консорціуму ЗР, було розроблено комплекс пропозицій у сфері управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру та цивільного захисту:

У сфері управління ризиками НС

- створення методологічної бази системи управління ризиками надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру (чи еколого-техногенного);
- розробка та закріплення на законодавчому рівні національних стандартів та методології у сфері управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру, які відповідають міжнародним стандартам;
- формування методологічних основ збору, обробки, зберігання та оприлюднення даних моніторингу стану навколишнього природного середовища та об'єктів критичної інфраструктури;
- впровадження екологічного страхування, прийняття закону про екологічне страхування або внесення змін до Закону України «Про страхування» із запровадженням окремого виду страхування;
- розробка та затвердження переліку заходів, на які можуть бути витрачені кошти екологічного податку;
- створення загальнонаціональної незалежної ради з питань управління ризиками надзвичайних ситуацій, де зацікавлені сторони, зокрема представники приватного сектору, органів влади, громадськості та громадяни можуть обмінюватись інформацією та розробляти колегіальні рішення для подальшого розвитку та посилення стійкості системи управління ризиками надзвичайних ситуацій та цивільного захисту;

- розгляд Верховною Радою України проекту Закону «Про критичну інфраструктуру та її захист» та втілення низки нормотворчих заходів в сфері захисту об'єктів критичної інфраструктури.

У сфері цивільного захисту

- сприяння прийняттю проектів «Порядку здійснення моніторингу і прогнозування надзвичайних ситуацій» та «Регламенту взаємодії суб'єктів моніторингу, спостереження, лабораторного контролю і прогнозування надзвичайних ситуацій»;
- розробка та затвердження на законодавчому рівні альтернативних механізмів оповіщення про надзвичайні ситуації з урахуванням ризиків, притаманних відповідному типу громади, фінансовим та ресурсним можливостям ОТГ;
- розробка стандартів організаційно-правового забезпечення усіх суб'єктів ЄДСЦЗ, починаючи з найнижчої ланки – об'єднаної територіальної громади.

СПИСОК СКОРОЧЕНЬ:

ДСНС – Державна служба з надзвичайних ситуацій;

ЄДСЦЗ – Єдина державна система цивільного захисту;

КЦЗУ – Кодекс цивільного захисту України;

НПС – Навколишнє природне середовище;

НС – Надзвичайна ситуація;

ОКІ – Об'єкти критичної інфраструктури;

ОТГ – Об'єднані територіальні громади;

ПНО – Потенційно небезпечні об'єкти.

ЧАСТИНА ПЕРША. ОПИС ПРОБЛЕМ

Сфера управління ризиками надзвичайних ситуацій та цивільного захисту: трансформація триває

Стан справ у сфері управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру та цивільного захисту

Реформа ДСНС, що триває, передбачає передачу повноважень на нижчий рівень, практичну та методичну підтримку у процесі утворення нових та реформування існуючих пожежно-рятувальних підрозділів, формування нових принципів взаємодії між ДСНС та органами місцевої влади з урахуванням реформи системи ДСНС та реформи децентралізації. Модернізація системи оповіщення передбачає поступову заміну застарілого обладнання та технологій на більш сучасні, які відповідають загальносвітовим стандартам, сучасним потребам у сфері оповіщення та наявній в країні адміністративно-територіальній структурі.

Реформа децентралізації докорінно змінює принципи державного управління та фінансування адміністративно-територіальних одиниць, передачу повноважень та фінансів від державної влади якнайближче до людей - органам місцевого самоврядування. Для цього у межах реформи передбачається зміна адміністративно-територіальної структури країни, збільшення обсягів повноважень на місцевому рівні, зміна принципів фінансування усіх соціально важливих напрямків, та, як наслідок, прискорення реформ у сфері охорони здоров'я, освіти, культури, надання соціальних послуг, енергоефективності та інших секторах. Також реформа децентралізації передбачає передачу повноважень із забезпечення безпеки у громаді безпосередньо на рівень ОТГ. Однак процес трансформації ще далекий від закінчення.

Проблематика Пріоритету І СРП. Розуміння ризиків надзвичайних ситуацій

Досвід АКТЕД: Комплексна і контекстуалізована оцінка ризиків має бути пріоритетом на місцевому рівні

Рівень розуміння ризиків надзвичайних ситуацій, їх динаміки та наслідків представниками органів влади на центральному та місцевому рівні, представниками бізнесу та громадськості в Україні має бути підвищений. Органи влади на місцях мають обмежені можливості щодо аналізу даних моніторингу та їх подальшого використання для планування заходів з протидії та реагування на надзвичайні ситуації.

Однією з причин цього є відсутність загальнонаціональної всеосяжної системи моніторингу. Локальні системи, що функціонують на рівні області, чи у деяких напрямках (наприклад, моніторинг поверхневих вод чи локальна система спостережень за станом атмосферного повітря, поверхневих та морських вод, що функціонує, зокрема, в Донецькій області¹), поки що не можуть забезпечити повною мірою потреби у інформації щодо

¹ <http://193.110.113.83:8091/aseмDR/>

стану навколишнього середовища, об'єктів та явищ, що можуть бути джерелами надзвичайних ситуацій.

Поліпшення доступу до інформації щодо ризиків

Відсутність широкого доступу до інформації, що необхідна для планування множинних загроз, наявність не в повному обсязі мап об'єктів та ризиків створюють загрозу виникнення надзвичайних ситуацій, до яких, через брак інформації, органи місцевої влади не зможуть підготуватись належним чином. Прикладом такого браку інформації може бути затоплення гірничих виробок шахти «Золоте» і, як наслідок, припинення відкачування шахтних вод з шахт, що гідрогеологічно пов'язані з нею. Підтоплення може призвести до низки негативних техногенно-екологічних наслідків. Отже, забезпечення доступу до такої інформації має істотне значення при плануванні заходів із запобігання та реагування на надзвичайні ситуації, зокрема на місцевому рівні.

Узгодженість методології екологічного моніторингу – чи потрібні зміни?

Для забезпечення ефективної роботи системи екологічного моніторингу, окрім збору даних моніторингу, необхідно забезпечити відповідне нормативно-правове регулювання. На нормативному рівні мають бути закріплені національні стандарти, методологія збору, обробки, аналізу та оприлюднення інформації щодо результатів моніторингу. Також, у відповідності до вимог законодавства ЄС у сфері доступу громадськості до екологічної інформації, широкому колу осіб має бути забезпечено доступ до результатів такого моніторингу.



Проблематика Пріоритету II СРП. Реформування організаційно-правової структури систем управління ризиками надзвичайних ситуацій та цивільного захисту у відповідності до міжнародних стандартів у сфері зменшення ризиків НС.

Одним з обов'язкових напрямків роботи з формування системи управління ризиками НС має бути створення системи критичної інфраструктури та її захисту.

Стан навколишнього природного середовища в Україні впливає на стан довкілля ще мінімум сімох країн. Для того, щоб бути повноцінним учасником міжнародних відносин у сфері екологічної безпеки, Україна має розробити та прийняти низку нормативних актів щодо захисту об'єктів критичної інфраструктури й впровадженні ризикоорієнтованого підходу у всіх сферах життя та державного управління, що забезпечить функціонування збалансованої та сталої системи управління ризиками НС природного та техногенного характеру.

Об'єкти критичної інфраструктури мають бути введені в правове поле

Діюче законодавство України не містить нормативних актів, що регулюють питання захисту об'єктів критичної інфраструктури. Відсутні критерії віднесення об'єктів до критичної інфраструктури. Не визначені функції, повноваження та відповідальність центральних органів влади та інших органів у сфері захисту критичної інфраструктури, а також права та відповідальність власників і операторів об'єктів критичної інфраструктури. Відсутній закон «Про критичну інфраструктуру та її захист». З огляду на наявність конфлікту на Сході, правова

Досвід АКТЕД: використання ризик-орієнтованого підходу при розробці планів та стратегій не має альтернатив

неврегульованість ускладнює ситуацію з захистом таких об'єктів в контексті управління техногенними та екологічними ризиками.

Істотною проблемою, з якої зіткнулись представники французької неурядової організації ACTED в процесі розробки документів зі зменшення ризиків надзвичайних ситуацій, є низький рівень уваги до питань управління ризиками надзвичайних ситуацій. Наразі ці питання не є обов'язковою складовою програм та стратегій розвитку. Оскільки зараз система управління ризиками надзвичайних ситуацій ще перебуває у стадії реформування, доцільно під час роботи над загальнодержавними та місцевими стратегіями у всіх сферах економіки в обов'язковому порядку передбачати заходи з мінімізації ризиків надзвичайних ситуацій.

Також, представники місцевої влади зазначають, що чинне законодавство України не містить достатньо механізмів природоохоронного контролю та впливу на діяльності підприємств з боку місцевої влади.

Проблематика Пріоритету III СРП. Інвестування в діяльність зі зменшення ризиків НС для досягнення стійкості системи

«Інвестування» розумінні Сендайської Рамкової Програми – це не лише «фінансування», а складний комплекс заходів у багатьох напрямках

У діючому законодавстві України механізми та інструменти залучення приватного сектору, зокрема промисловості, до управління ризиками надзвичайних ситуацій та інвестування до нього є недостатньо розвинутими. Роль підприємств, їх залученість до управління ризиками надзвичайних ситуацій, розподіл відповідальності у разі їх виникнення мають бути пріоритетними напрямками реформування законодавства, насамперед тому, що саме цей сектор економіки є основним джерелом ризиків виникнення надзвичайних ситуацій техногенного характеру. Законодавство має бути побудовано таким чином, щоб унеможливити ситуацію, при якій економічні вигоди підприємств передують їх відповідальності за виникнення надзвичайних ситуацій та завдання шкоди довкіллю.

Інвестування у сферу управління ризиками НС у розумінні СРП має особливу важливість для об'єктів, які потенційно є об'єктами критичної інфраструктури, зокрема підприємств вугільної промисловості. Система управління ризиками НС таких підприємств має включати фінансове прогнозування та закладення у бюджет заходів із компенсації шкоди, завданої довкіллю та на подолання соціально-економічних наслідків закриття цих підприємств. Це має бути обов'язковою частиною стратегічних планів зі зниження ризиків, згідно з якими зазначені підприємства здійснюють свою діяльність.

Фахівці організації ACTED зауважують, що оскільки зв'язок між ризиком виникнення НС та її розвитком чітко не ідентифіковано, у разі виникнення НС потенціал протидії надзвичайній ситуації доволі низький. Показовою ситуацією наслідків відсутності чіткої ідентифікації такого зв'язку та

ігнорування ще однієї рекомендації СРП щодо підтримки важливих об'єктів життєдіяльності у належному стані є ситуація у сфері медицини та реагування системи охорони здоров'я на медико-біологічну надзвичайну ситуацію природного характеру- пандемію COVID-19.

Відсутність ідентифікації ризику та оцінки можливих наслідків НС та стану життєво важливих об'єктів інфраструктури, зокрема закладів охорони здоров'я, їх матеріально-технічного забезпечення та потенціалу спроможностей та підтримки цих об'єктів у стані готовності призвело до того, що і державний, і місцеві бюджети зазнали великих втрат ще на початку пандемії.

Також СРП рекомендує звернути увагу на такий напрямок роботи, як необхідність підтримки важливих об'єктів життєдіяльності у належному стані. Велика кількість об'єктів ЦЗ, зокрема укриття, з часів СРСР практично не функціонували і не підтримувались у належному стані. Частина з них були виведені з основних фондів та передані у приватну власність, частина - занедбані та прийшли у негідний стан. В той же час, на приведення закладів охорони здоров'я у стан, який дозволяє належним чином реагувати на пандемію COVID-19, з державного та місцевого бюджетів були виділені значні кошти.

Такої ситуації можна було б уникнути у разі, якби і державна і місцева політика у сфері ЦЗ та управління ризиками НС користувались рекомендаціями СРП щодо планування заходів із реагування на НС та фінансування заходів із забезпечення стійкості соціально важливих систем, зокрема системи охорони здоров'я та цивільного захисту та технічної підтримки життєво важливих об'єктів та систем у належному стані.

Підтримка систем, що задіяні у реагуванні на надзвичайні ситуації, мають бути пріоритетними напрямками фінансування як на державному, так і на місцевому рівнях.

Проблематика Пріоритету IV СРП. Підвищення готовності до надзвичайних ситуацій

Заходи з підвищення готовності у розумінні СРП

Під підвищенням готовності до НС з метою ефективного реагування, СРП розуміє доволі широкий спектр заходів, що включають в себе:

- заходи із розвитку та посилення стійкості системи,
- розвиток стратегій, планів та програм по забезпеченню готовності до НС та дій у НС,
- заходи з інвестування та розвитку прогнозування НС.

Досвід АКТЕД та Товариства Червоного Хреста України: населенню потрібно навчати

Як зазначають фахівці ACTED, серед населення спостерігається нестача навичок діям у НС. Не в останню чергу це обумовлено відсутністю регулярних тренінгів для місцевого населення діям у надзвичайних ситуаціях, що побудовані на аналізі ризиків НС, притаманних відповідній місцевості. Тож, одним з напрямків роботи з виконання рекомендацій СРП щодо підвищення рівня обізнаності може бути регулярне проведення навчань та перевірки рівня готовності населення до НС.

Для забезпечення належного рівня обізнаності серед населення держава має передбачити та закріпити на законодавчому рівні систему безперервного навчання, а програми такого навчання мають постійно оновлюватись з урахуванням міжнародних практик у цій сфері та із застосуванням найкращих доступних технологій та з урахуванням, як зазначено у СРП, потреб усіх вразливих верств населення.

Проблемою, що зазначена фахівцями ACTED, є відсутність у відкритому доступі даних щодо результатів аналізу планів та програм, направлених на запобігання НС та реагуванням на них. Методична та аналітична робота, що ведеться по цих напрямках не систематизована. Відсутність у відкритому доступі перевірених та затверджених позитивних прикладів розробки планів та програм реагування на НС з урахуванням браку кадрів та методичної підтримки на місцях негативно відображується на якості локальних документів у цій сфері.

Вирішити цю проблему може створення незалежної загальнодержавної ради з питань управління ризиками надзвичайних ситуацій, де зацікавлені сторони, зокрема представники приватного сектору, органів влади, громадськості та громадяни можуть обмінюватись інформацією та розробляти колегіальні рішення для подальшого розвитку та посилення стійкості системи управління ризиками надзвичайних ситуацій та цивільного захисту.

Як вже було зазначено, не в останню чергу на рівень готовності до НС впливає стан об'єктів, що можуть бути віднесені до об'єктів критичної інфраструктури. Показовим прикладом наслідків невирішеності цієї проблеми може бути ситуація, що з початком конфлікту виникла у м. Торецьк Донецької області. Місто Торецьк знаходиться у 5 км зоні від лінії розмежування та є одним з найбільш вразливих до обстрілів населеним пунктом. Кожне порушення системи внаслідок попадання у водогін снарядів призводить до тривалого процесу відновлення водопостачання. Весь цей час єдиним джерелом як питної, так і технічної води для підприємств, соціально важливих об'єктів та населення міста є привозна вода, власних альтернативних джерел водопостачання чи водонакопичення місто не має.

ЧАСТИНА ДРУГА. МОЖЛИВІ РІШЕННЯ

НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ

Напрями реформування

Сьогодні органами державної влади України ведеться робота з поступового приведення норм українського законодавства у відповідність до законодавства ЄС та міжнародних стандартів. Відбувається поступова зміна пріоритетів з економічної доцільності на зменшення негативного впливу на навколишнє природне середовище, підвищення відповідальності забрудників і зменшення жертв серед населення. Для підвищення ефективності цих процесів рекомендовано:

У сфері управління ризиками НС:

- створення методологічної бази системи управління ризиками надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру (чи еколого-техногенного);
- розробка та закріплення на законодавчому рівні національних стандартів та методології у сфері управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру, які відповідають міжнародним стандартам;
- формування методологічних основ збору, обробки, зберігання та оприлюднення даних моніторингу стану навколишнього природного середовища та об'єктів критичної інфраструктури;
- розробка та затвердження переліку заходів, на які можуть бути витрачені кошти екологічного податку;
- впровадження екологічного страхування, прийняття закону про екологічне страхування або внесення змін до Закону України «Про страхування» із запровадженням окремого виду страхування
- Створення загальнонаціональної незалежної ради з питань управління ризиками надзвичайних ситуацій, де зацікавлені сторони, зокрема представники приватного сектору, органів влади, громадськості та громадяни можуть обмінюватись інформацією та розробляти колегіальні рішення для подальшого розвитку та посилення стійкості системи управління ризиками надзвичайних ситуацій та цивільного захисту. За інформацією АСТЕД, наразі кооперація з метою обміну інформацією та розробкою спільних рішень ґрунтується лише на бажанні органів місцевої влади отримати зовнішню технічну підтримку.
- розгляд Верховною Радою України проєкту Закону «Про критичну інфраструктуру та її захист» та втілення низки



нормотворчих заходів в сфері захисту об'єктів критичної інфраструктури, зокрема:

- визначення та закріплення на законодавчому рівні органу, відповідального за координацію діяльності із захисту критичної інфраструктури;
- визначення функції, повноважень та відповідальності центральних органів виконавчої влади та інших державних органів у сфері захисту критичної інфраструктури, а також прав, обов'язків та відповідальності власників і операторів об'єктів критичної інфраструктури;
- запровадження критеріїв віднесення об'єктів інфраструктури до критичної інфраструктури, порядок їх паспортизації та категоризації;
- закріплення на законодавчому рівні обов'язку підприємств, які визначені як ОКІ, здійснювати діяльність лише у разі затвердження та впровадження плану заходів з подолання негативних екологічних та соціально-економічних наслідків закриття підприємств та фінансування таких заходів (включаючи механізми фінансових компенсацій за вплив на НПС пропорційно рівню екологічного навантаження від конкретного ОКІ, за принципом «забруднювач платить»).

У сфері цивільного захисту:

- сприяти прийняттю проєктів «Порядку здійснення моніторингу і прогнозування надзвичайних ситуацій» та «Регламенту взаємодії суб'єктів моніторингу, спостереження, лабораторного контролю і прогнозування надзвичайних ситуацій». Як було зазначено у звіті, в цілому зазначені проєкти відповідають міжнародним документам та правилам у сфері моніторингу НС;
- розробка та затвердження на законодавчому рівні альтернативних механізмів оповіщення про надзвичайні ситуації з урахуванням ризиків, притаманних відповідному типу громади, фінансовим та ресурсним можливостям ОТГ;
- розробка стандартів організаційно-правового забезпечення усіх суб'єктів ЄДСЦЗ, починаючи з найнижчої ланки - об'єднаної територіальної громади.

До стандарту доцільно включити:

- обов'язкове методологічне забезпечення та супровід від навчальних центрів ДСНС;
- формування пакету обов'язкових документів у сфері ЦЗ для ОТГ, що розроблені з урахуванням наявних ресурсів та ризиків відповідної ОТГ.

- розробка та затвердження заходів із навчання усіх верств населення з урахуванням потреб вразливих категорії населення та ресурсних можливостей відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

ПРОПОЗИЦІЇ

*Вдоскона-
лення
системи
моніто-
рингу*

З метою створення загальнодержавної системи моніторингу еколого-техногенних ризиків надзвичайних ситуацій, експертами БФ «Право на захист» був розроблений та запропонований на розгляд Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України проєкт «Концепції створення загальнодержавної системи моніторингу еколого-техногенних ризиків надзвичайних ситуацій» (Додаток 2).

Метою Концепції є формування основи для створення загальнодержавної системи моніторингу еколого-техногенних ризиків надзвичайних ситуацій. Створення такої системи дозволить поєднати зусилля представників державного, недержавного, приватного секторів та представників міжнародної спільноти для ефективної співпраці у процесі побудови системи моніторингу еколого-техногенних ризиків надзвичайних ситуацій.

З метою формування системи захисту критичної інфраструктури пропонується:

*Захист
об'єктів
критичної
інфраструк-
тури*

забезпечити реалізацію Концепції створення державної системи захисту критичної інфраструктури² в Україні як основи для розроблення відповідних нормативно-правових актів і програм захисту критичної інфраструктури;

запровадити критерії віднесення об'єктів інфраструктури до критичної інфраструктури, порядок їх паспортизації та категоризації;

визначити засади державно-приватного партнерства та ресурсного забезпечення у сфері захисту критичної інфраструктури;

ініціювати розгляд Верховною Радою України проєкту Закону «Про критичну інфраструктуру та її захист»;

визначити орган, відповідальний за координацію діяльності із захисту критичної інфраструктури;

визначити функції, повноваження та відповідальність центральних органів виконавчої влади та інших органів у сфері захисту критичної інфраструктури, а також права, обов'язки та відповідальність власників і операторів об'єктів критичної інфраструктури;

² Про схвалення Концепції створення державної системи захисту критичної інфраструктури. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 6 грудня 2017 р. № 1009-р Офіційний вісник України від 23.01.2018 — 2018 р., № 7, стор. 39 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1009-2017-%D1%80#Text>

на законодавчому рівні закріпити обов'язок підприємств, які визначені як ОКІ, здійснювати діяльність лише у разі затвердження та впровадження плану заходів з подолання негативних екологічних та соціально-економічних наслідків закриття підприємств та фінансування таких заходів (включаючи механізми фінансових компенсацій за вплив на НПС пропорційно рівню екологічного навантаження від конкретного ОКІ, за принципом «забруднювач платить»).

Система цивільного захисту, особливо на місцях, потребує допомоги та посилення шляхом залучення досвіду та ресурсів міжнародних організацій, представників цивільного сектору та бізнесу.

З метою забезпечення процедури формування системи ЦЗ в новостворених ОТГ пропонується:

не пізніше, ніж протягом року після формування ОТГ – проведення аудиту/інвентаризації наявних ресурсів громади у сфері ЦЗ. Аудит/інвентаризація має проводитись представниками ДСНС обласного рівня та представниками ОТГ;

проведення перевірки та актування стану ПНО, що розташовані на території відповідної ОТГ (у разі наявності). Перевірка має проводитись представниками ДСНС обласного рівня та представниками ОТГ;

проведення перевірки стану захисних споруд. Перевірка має проводитись представниками ДСНС обласного рівня та представниками ОТГ.

для ОТГ, що будуть створені - у перший рік створення – обов'язкове проведення базового аналізу стану системи ЦЗ, включаючи мапування ризиків, потреби в навчанні відповідних спеціалістів, наявності обов'язкової документації у сфері ЦЗ, стану важливих об'єктів інфраструктури та необхідності покращення їх стану готовності до НС.

внесення змін до п.п. 7 п. 4 Типового положення про територіальну підсистему єдиної державної системи цивільного захисту щодо обов'язкового мапування ризиків НС на усіх рівнях територіальних підсистем, починаючи з рівня ОТГ.

Одним з інструментів, спрямованих на підвищення розуміння ризиків НС у громадах, є зональна оцінка ризиків територій. Таку оцінку було реалізовано спеціалістами ініціативи ІМРАСТ у п'яти районах Донецької та Луганської областей. Метою такої оцінки є створення профілю природних та антропогенних ризиків небезпек (стихійних лих) шляхом оцінки їх впливу на рівні населених пунктів у межах певної території (району) та оцінки вразливості населення, що проживає на цій території. Оцінку було

Заходи з посилення системи ЦЗ на рівні ОТГ

*Заходи із
мапування
ризиків НС*



проведено відповідно до методик рамкової концепції Глобального фонду зі зниження ризиків стихійних лих і ліквідації їх наслідків (GFDRR). У якості прикладу в Додатку 1 до цієї Білої Книги наведена Зональна оцінка ризиків території на прикладі Попаснянського району Луганської області.

Цінність зональної оцінки ризиків полягає в орієнтуванні саме на особливості місцевості, її чутливості до впливу небезпек та соціального аспекту вразливості, що дозволяє при плануванні врахувати всі фактори та розробити заходи з реагування на НС з максимальної ефективністю.

Важливою складовою розуміння ризиків локальними громадами у регіоні є навчання у сфері ЦЗ. Результати зональної оцінки ризиків можуть бути використані як демонстраційні матеріали під час такого навчання, спрямованого на підвищення поінформованості про ризики та пошуку шляхів пом'якшення їх дії.

З урахуванням реформи децентралізації та обмежених бюджетних можливостей для фінансування навчання в сфері цивільного захисту має бути розроблена навчальна методологія, яка не потребує значних витрат з бюджетів.

За основу таких рішень може бути взятий досвід Червоного Хреста, що протягом проекту розробив та впровадив методику навчання для представників місцевої влади та громади.

Фахівцями Austrian Red Cross було розроблено курс навчання органів місцевої влади та представників громади. Ця програма може бути використана на місцевому рівні і містить заходи, які дозволяють реалізувати ці інструменти без залучення значних ресурсів. Ідея «тренінгів для тренерів» полягає у створенні загальнодержавної системи безперервного навчання з центрального рівня до місцевого.

Передбачається, що для на початковому етапі проводиться збір первинної інформації від представників органів місцевого самоврядування та населення. Це дозволяє зробити фокус саме на місцевих умовах, врахувати як притаманні для відповідного рівня ризики так і ресурси, при цьому отримавши інформацію з наявних відкритих джерел та населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Після обробки отриманої інформації проводиться перша серія тренінгів для тренерів CBDRM на центральному рівні. На наступному етапі, на основі отриманих знань, особи, що брали участь у першому етапі тренінгів, готують та проводять CBDRM тренінги на районному рівні, з урахуванням потреб та ризиків, загроз та вразливостей, притаманних відповідним територіям, та наявних у зазначених районах ресурсів та служб, що можуть бути залучення до заходів реагування на

*Навчання
населення.
Досвід
Товариства
Червоного
Хреста
України.*

надзвичайні ситуації. Для забезпечення учасників тренінгу наочними матеріалами з використовуються мапи, виготовлені фахівцями ініціативи ІМРАСТ.

Представники місцевої влади отримують базові навички користування картами місцевості, збору інформації для нанесення на карти та подальшого використання цих даних при розробці планів реагування на надзвичайні ситуації. Метою таких тренінгів є не лише отримання навичок по збору даних, а й роботу з прикладами можливого застосування цих даних при плануванні та розробці заходів з реагування на надзвичайні ситуації.

Після детального опрацювання ризиків на районному рівні, особи, що отримали теоретичні та практичні знання та навички на цьому тренінгу, мають провести навчання місцевого населення. Метою цих тренінгів є створення соціально активних груп з числа місцевого населення загальною кількістю від 10 до 15 осіб. Ці групи пройдуть навчання у одноденних тренінгах зі «Зниження ризиків НС», тренінгах з Першої допомоги (ПД), тренінгах з Першої психологічної допомоги (ППД), отримують базові навички зниження ризику НС та набори ПД/ППД/набір зі «Зниження ризиків НС». Запропонована методологія дозволяє створити мережу тренерів, які мають навички та інформацію щодо найкращих світових практик у сфері цивільного захисту на усіх рівнях системи ЄДСЦЗ та, за рахунок цього, сформувані єдину методологічну базу навчання яка підсилить систему цивільного захисту на усіх рівнях.

Пропозиції, що надані у цьому розділі, можуть бути використані при формуванні державних програм, стратегій та планів та враховані при розробці нормативних актів у сфері управління ризиками надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру та цивільного захисту.

Підтримка

Цей звіт став можливим при остаточній підтримці Європейського Союзу через його Департамент цивільного захисту і операцій з гуманітарної допомоги.

У цьому документі висвітлюється діяльність з надання гуманітарної допомоги, що здійснюється за фінансової підтримки Європейського союзу. Думки, висловлені в цьому документі, жодним чином не повинні розглядатися як офіційна позиція Європейського Союзу, і Європейська комісія не несе відповідальності за будь-яке використання інформації, що міститься в ньому).

ДОДАТКИ



ДОДАТОК 1. Зональна оцінка ризиків території на прикладі Попаснянського району Луганської області

Метою такої оцінки є у створенні профілю природних та антропогенних ризиків небезпек (стихійних лих) шляхом оцінки їх впливу на рівні населених пунктів у межах певної території (району) та оцінки вразливості населення, що проживає на цій території. Для проведення такої оцінки використовуються геопросторові дані, що наявні на місцевому та глобальному рівнях. Такими даними є дані з постів моніторингу якості повітря та поверхневих вод, глобальні набори даних (наприклад супутникові дані про концентрацію забруднюючих речовин у повітрі). Такий аналіз багатофакторного ризику може бути корисним для визначення пріоритетності населених пунктів з точки зору впровадження державних та регіональних програм зменшення ризику, а також для підвищення рівня обізнаності населення про небезпеки на локальному рівні.

За даними Управління Організації Об'єднаних Націй з питань зменшення ризику стихійних лих (UNDRR), ризик стихійних лих визначається як «потенційні людські жертви, травми, знищення або пошкодження активів, що можуть виникнути у системі, суспільстві або громаді протягом певного періоду часу, що визначається як функція безпеки, впливу, вразливості та спроможності». (UNDRR, 2019 рік).

Світовий Показник ризику, розроблений Інститутом безпеки довкілля і людини Університету Організації Об'єднаних Націй (UNU-EHS) та «Alliance Development Helps» (Biindnis Entwicklung Hilft), розраховує ризик стихійних лих на основі вразливості до ключових природних небезпек, а також соціальної вразливості у вигляді чутливості населення і його можливостей для пристосування та адаптації (Biindnis Entwicklung Hilft, 2019 рік). Потенційний ризик не обмежується впливом на населення, він також стосується «місцезнаходження, якості і вартості активів, які є важливими для громад» (Світовий банк, 2014 рік).

Небезпека визначається як «ймовірність виникнення потенційно деструктивного явища» (Світовий банк, 2014 рік). Фактори небезпеки мають бути визначені у результаті консультацій з органами місцевого самоврядування, членами спільноти та аналізі вторинних даних. Основні небезпеки для Попаснянського району, які було визначено під час консультацій і аналізу вторинних даних, включають небезпечні об'єкти гірничодобувної і хімічної галузей, конфлікт, природні пожежі і екстремальні температури, що спостерігаються під час хвиль холоду і тепла, а також динаміку конфлікту у 2019 р. Конфлікт розглядається як пряма небезпека, що спричиняє природні пожежі, і як одна з причин, яка підриває спроможність суспільства реагувати на стихійні лиха у поєднанні з іншою небезпекою. Так екстремальні температури становлять ризик для населення у Попаснянському районі, та у поєднанні з можливим порушенням роботи газопроводів, електромереж чи водопровідної інфраструктури через конфлікт можуть зробити цей ризик значно вищим через вплив на спроможність постраждалих об'єктів інфраструктури, якими користується населення, реагувати на стихійні лиха.

Вразливість стосується соціальної сфери та складається з трьох компонентів, які взаємодіють між собою: чутливість, спроможність реагувати на стихійні лиха та спроможність адаптуватись, як це зображено на Рис. 1.

Чутливість – це ймовірність зазнати шкоди від однієї з оцінюваних небезпек. Спроможність реагувати на стихійні лиха – можливості суспільства зменшити негативні наслідки. І, зрештою, спроможність адаптуватись – існуюча соціальна спроможність розробляти і реалізовувати довгострокові стратегії з метою забезпечення соціальної стійкості до небезпек та шоків впливів, що включає в себе різноманітні типи навчання, постійні заходи з інституційного розвитку, підвищення рівня політичної поінформованості, нарощування фінансових ресурсів, створення технологічних систем і загалом сприятливого середовища.

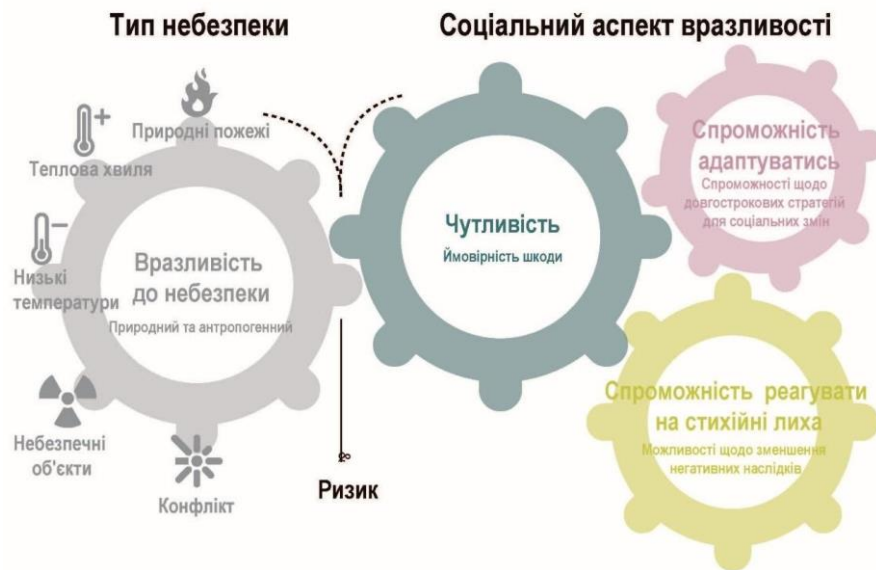


Рис. 1. Діаграма оцінки багатофакторного ризику

Для Попаснянського району дані щодо спроможності адаптуватись були відсутніми, а відтак їх не було включено до цього аналізу профілю ризику району. Проте, вона є важливою змінною і відповідні показники необхідно в подальшому дослідити для формування більш повного уявлення про соціальну вразливість.

Ризик = Вплив × Вразливість



Індикатори багатofакторного ризику Попаснянського району

Показник 1.1 Природні пожежі: близькість розташування населеного пункту до займистого середовища (лісового покриву); кількість пожеж, виявлених за супутниковими даними (2000-2019рр.) системи оперативного супутникового моніторингу лісових пожеж (FIRMS); площа території, забрудненої мінами, а також кількість інцидентів, пов'язаних з конфліктом, які мали місце за останній рік в межах населеного пункту або в межах 2 км від населеного пункту.

Показник 1.2 Хвиля тепла: частка днів, протягом яких температура земної поверхні у населеному пункті становить 37°C або вище (2000-2019рр.), що визначається за допомогою супутникової зйомки MODIS (дані MOD11).

Показник 1.3 Хвиля холоду: частка днів, протягом яких температура земної поверхні у населеному пункті становить нижче -15°C (2000-2019рр.), що визначається за допомогою супутникової зйомки MODIS (дані MOD11).

Показник 2.1 Небезпечні об'єкти: кількість потенційно небезпечних об'єктів у межах населеного пункту або в межах 2 км від населеного пункту

Показник 2.2 Конфлікт: кількість інцидентів, пов'язаних з конфліктом, в межах населеного пункту або в межах 2 км від населеного пункту.

Показник 2.3 Забруднення повітря: супутникові дані з концентраціями забруднюючих речовин, усереднені за останні 3-6 місяців та у межах населених пунктів.

Показник 3.1. Багатодітні домогосподарства: частка домогосподарств з трьома або більше дітьми. Діти більш чутливі до небезпек, оскільки вони є більш залежними від інших і є неспроможними захистити себе або самостійно евакуюватись у разі необхідності. Відповідно, багатодітні домогосподарства є більш чутливими.

Показник 3.2 Особи похилого віку: частка населення у віці 65 років або старше. Як і діти, особи похилого віку є більш чутливими до небезпек, оскільки вони є більш залежними від інших і можуть виявитись неспроможними захистити себе або самостійно евакуюватись у разі необхідності.

Показник 3.3 Інвалідність: частка населення з однією або кількома інвалідностями. Крім потенційної фізичної неспроможності евакуюватися під час катастрофи, залежність людей з інвалідністю від інших в частині забезпечення їхньої евакуації у безпечне місце може включати залежність від державних послуг.

Показник 3.4. Вразливість голів домогосподарств (ГДГ): частка ГДГ, які є овдовілими особами, садинокими батьками або садинокими жінками. Садинокі жінки, овдовілі особи і садинокі батьки зазнають більшого впливу в результаті катастроф через їх особливу вразливість, а тому ця група вважається більш чутливою до шоків впливів небезпек.

Показник 3.5 Фермери: частка населення, засобом до існування якого є сільське господарство. Фермерів включено до цієї категорії як чутливу групу, оскільки їхні засоби до існування залежать від сільськогосподарських угідь і стану доквілля. Сільськогосподарські угіддя і стан доквілля є дуже вразливими до впливів конфліктів, небезпечних об'єктів хімічної промисловості, пожеж та екстремальних температур.

Показник 4.1 Безробітні: частка безробітного населення. Безробіття підриває економічний потенціал в частині підготовки заходів щодо пом'якшення наслідків, а також фінансову здатність, необхідну для реагування під час та після шоків впливу небезпеки.

Показник 4.2 Пенсіонери: частка населення, що є пенсіонерами. Особи, економічна спроможність яких залежить від доступу до їхніх пенсій, є більш чутливими через низьку суму фінансування і отримувані пільги.

Показник 5.1 Відстань до закладу медичної допомоги: частка населення, яка повідомила про час у дорозі до закладу первинної медичної допомоги тривалістю понад 30 хвилин відстань до закладів надання послуг впливає на спроможність реагувати на стихійні лиха як з точки зору доступу до важливих мереж інформації щодо готовності та раннього сповіщення, так і з точки зору механізмів реагування під час шоків впливу небезпеки.

Показник 5.2 Відстань до закладу соціального захисту: частка населення, яка повідомила про відстань до закладу соціального захисту у понад 20 км.

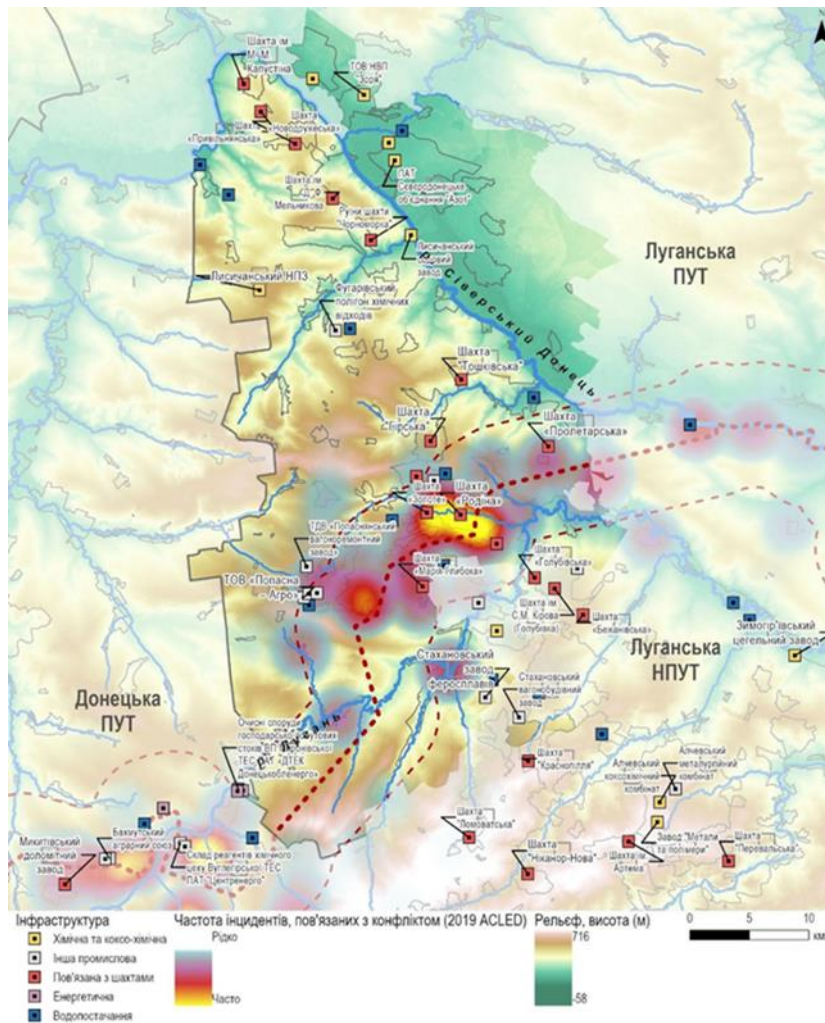
Показник 5.3 Відстань до навчального закладу: частка населення, яка повідомила про час у дорозі до навчального закладу тривалістю понад 30 хвилин

Показник 5.4 Відстань до аварійно-рятувальної частини ДСНС: відстань від населеного пункту до найближчої аварійно-рятувальної частини ДСНС.

Показник 6.1 Поінформованість про місцезнаходження бомбосховища: частка населення, якому відомо, де знаходиться найближче бомбосховище. Бомбосховища є поширеними на сході України і можуть забезпечити тимчасове укриття під час шоків впливів небезпеки.

Показник 7.1 Конфлікт: кількість інцидентів, пов'язаних з конфліктом за даними ACLED, у межах населеного пункту або в межах 2 км від населеного пункту. Конфлікт діє і як пряма небезпека, і як явище, що підриває спроможність громад реагувати на інші природні та антропогенні небезпеки.

Показник 8.1 Внутрішньо переміщені особи (ВПО): частка населення, що є ВПО. ВПО, залежно від їхнього поточного статусу щодо притулку, є, як правило, більш чутливими до впливу небезпеки. Проте ВПО також можуть мати недостатню спроможність реагувати на стихійні лиха через обмежені можливості мереж доступу до послуг соціального захисту за новим місцем проживання.



Згідно з даними ACLED, у 2019 році відбулося 1143 інциденти, пов'язані з конфліктом у Попаснянському районі.

Для визначення впливу небезпечних речовин на населення і довкілля використовувався кишеньковий довідник «Flash Environmental Assessment Tool (FEAT) 2.0». Методика FEAT, розроблена Національним інститутом громадського здоров'я і довкілля (RIVM) для Програми ООН з довкілля (ЮНЕП) і УКГП ООН і базується на Європейських Директивах щодо поводження з небезпечними речовинами. За допомогою FEAT виконано перехресне порівняння ключових небезпечних об'єктів у регіоні та речовин, що знаходяться на їхній території, з метою визначення потенційного впливу на людину і довкілля, що вимірюється як відстань (км) потенційного поширення забруднення для низьких і високих концентрацій речовин (кг) з метою формування уявлення про мінімальний і максимальний вплив.

Як приклад ризику, пов'язаного з промисловою діяльністю розглянута загроза для населення, інфраструктури і довкілля мережі вугільних шахт «Первомайськвугілля».

Первомайська мережа вугільних шахт (ВШ) розташована на півдні Попаснянського району у м. Золоте і навколишніх громадах та складається із семи шахт, п'ять з яких розташовані на ПУТ («Золоте», «Родіна», «Карбоніт», «Тошківська», «Гірське»), і ще дві на НПУТ («Первомайська» і «Марія-Глибока»). Район мережі шахт майже повністю знаходиться у 5-ти км зоні від лінії розмежування (ЛР). У 2019 році було повідомлено про загалом 15 інцидентів, пов'язаних з конфліктом, що мали місце у безпосередній близькості від об'єктів (на відстані менше 1 км), які викликають

стурбованість щодо потенційного впливу небезпечних речовин, що знаходяться на цих об'єктах, на людину і довкілля. Одним із головних наслідків бойових дій на сході України є затоплення вугільних шахт. Порушення або відключення електропостачання, пошкодження або руйнування інфраструктури і відключення насосного обладнання спричиняють затоплення ділянок, де зберігається значна кількість небезпечних матеріалів. Якщо процеси відведення води буде порушено, забруднена шахтна вода впливатиме на якість ґрунтових і поверхневих вод. Крім того, затоплення вугільної шахти призводить до осідання ґрунту і послаблення стабільності земної поверхні.

Дві найбільш небезпечні речовини – це метан і відходи хвостосховищ (супутні продукти гірничодобувної діяльності). Застосування просторового аналізу та супутникових знімків дозволило визначити, що 48 житлових будівель знаходяться в межах 300 м від вугільної шахти «Золоте» і знаходяться у зоні ризику впливу метану (таблиця 1), а також у випадку накопичення 20 кг токсичних речовин, відходів хвостосховищ, існує ймовірність завдати шкоди 185 житловим будівлям на відстані до 1 км і створити смертельну небезпеку для населення. Вплив на здоров'я в межах 5-ти км зони відчуватимуть мешканці Золотого, Комишувахи, Катеринівки, Молодіжного, північних районів Первомайська і південних районів Гірського, де, за останніми оцінками, проживає 10 000 - 12 000 осіб.

Таблиця 1. Вплив небезпечних речовин вугледобувної промисловості за даними Довідника FEAT 2.0

Небезпека (Класифікація за системою GHS)	Класифікація небезпеки	Пояснення	Кількість (кг)	Людина (смертельно небезпечно)	Людина (шкідливо для здоров'я)	Довкілля (ґрунт)	Довкілля (ріка)
Займиста речовина (метан), поширення через повітря	Займистий газ, I клас небезпечності	Легкозаймистий	1,000,000	0.2км	0.3км	Дані відсутні	Дані відсутні
Токсична рідина (відходи хвостосховищ), поширення через ґрунт, ґрунтові води, річки	Сильний токсичний вплив, I клас небезпечності	Смертельно небезпечно при ковтанні	20	1км	>5км	2км	5км
			100	1.6км	>5км	4.5км	>10км
			1,000	5км	>5км	>10км	>10км
			5,000	>5км	>5км	>10км	>10км
Надзвичайно токсично для водних організмів (відходи хвостосховищ), поширення через ґрунт, ґрунтові води, річки	Надзвичайно токсичний для водних організмів, I клас небезпечності	Завдає серйозних пошкоджень водному організму за короткий проміжок часу	100	Дані відсутні	Дані відсутні	2.8км	10км
			1,000	Дані відсутні	Дані відсутні	8.9км	>10км
			5,000	Дані відсутні	Дані відсутні	>10км	>10км

1. Кишеньковий довідник FEAT допомагає розробити початкові заходи з ліквідації наслідків і розглядається як відправна точка для більш комплексних експертних оцінок. Методика FEAT також може бути використана в рамках заходів з підготовки і підвищення обізнаності громадськості.
2. Необхідно проводити подальші дослідження для забезпечення розробки належних планів щодо обслуговування, пом'якшення негативних наслідків і дій у надзвичайних ситуаціях, пов'язаних із небезпечним впливом, який створюють терикони і хвостосховища.
3. Гідрологія і картографування водних басейнів є важливими інструментами для кращого розуміння ризиків, пов'язаних із забрудненням води, що спричиняє каскадні наслідки для здоров'я людей, господарської і промислової діяльності. Інформація про басейни річок, розташування водозабірних станцій і потенційно небезпечних об'єктів дозволяє передбачити, які ділянки поверхневих вод будуть забруднені, і які населені пункти отримуватимуть забруднену воду.
4. Дуже важливо продовжувати розвивати системи моніторингу наземних та підземних вод на Донбасі, особливо у водотоках, розташованих нижче за течією від станцій очищення стічних вод.
5. З огляду на конфлікт і ризик пошкодження мережі, диверсифікація джерел електропостачання або покращення підключення громад до національної української мережі могли б мінімізувати ризик масштабних відключень електроенергії.

Відкриті та загальнодоступні джерела даних, які можуть бути використані для цього аналізу, наведено нижче:

- Супутникові знімки (у т. ч. дані супутникової зйомки Google)
- Кишеньковий довідник FEAT 2.0
https://www.unocha.org/sites/dms/Documents/FEAT_pocket_final.pdf
- Річкові басейни – Державний водний кадастр: облік поверхневих водних об'єктів
- Рельєф – дані супутникової радарної топографічної зйомки SRTM,
<http://srtm.csi.cgiar.org/>
- Населені пункти – Управління ООН з координації гуманітарних питань,
<https://data.humdata.org/dataset/ukraine-administrative-boundaries-as-of-q2-2017>
- Річки, дороги – відкриті картографічні дані OpenStreetMap (OSM)
<https://download.geofabrik.de/europe/ukraine.html>

Багатофакторний ризик території Попаснянського району у рамках зональної оцінки ризиків було розраховано на основі рівномірного зважування п'яти показників впливу небезпеки (природні пожежі, аномально низькі та високі температури, небезпечні об'єкти та інциденти, пов'язані з конфліктом) до показників соціальної вразливості, що застосовуються до населених пунктів (рис.2). Це дозволяє зрозуміти не лише вплив небезпеки, але й врахувати рівень вразливості оцінених населених пунктів.

За результатами оцінки антропогенного ризику у межах Попаснянського району було визначено, що Лисичанськ зазнає найбільшого впливу потенційно небезпечних об'єктів. У районі Золотого також зосереджена велика кількість небезпечних та критичних об'єктів інфраструктури. Якщо враховувати інциденти, пов'язані з конфліктом, які мали місце у 2019 році, то поблизу Золотого сталася найбільша кількість інцидентів, пов'язаних з конфліктом (44% від загальної кількості інцидентів, зареєстрованих у районі), що є значно вищим за показник будь-якого іншого населеного пункту, отже вплив антропогенної небезпеки у м. Золоте є найбільшим у Попаснянському районі і перевищує відповідний показник Лисичанська. Найменший вплив антропогенних небезпек було зафіксовано переважно у сільських громадах, що проживають за межами 5-ти км зони від ЛР.

За результатами оцінки природного ризику міська громада Малорязанцевого мала найвищий показник природних небезпек, зокрема за кількістю днів з екстремальними температурами. Міські громади Золотого, Тошківки та Нижнього також зазнають впливу екстремально спекотних та морозних днів; крім того, вони зазнають суттєвого впливу з боку мінного забруднення, близькості до лісового покриву, кількості пожеж, що мали місце в минулому, та інцидентів, пов'язаних з конфліктом, що збільшує ймовірність виникнення природних пожеж.

Для оцінки вразливості території було використано дані опитування у рамках Оцінки вразливості установ надання базових послуг REACH (2018) а також відстані до місцезнаходження аварійно-рятувальної частини ДСНС і кількості інцидентів, пов'язаних з конфліктом, які мали місце у 2019 році. Найбільш вразливими громадами є Троїцьке, Вискрива, Новоолександрівка, Катеринівка, Ниркове, Рай-Олександрівка і Миколаївка.

Результати зведеної оцінки багатофакторного ризику наведено на рис. 4.

Населені пункти Золоте і Катеринівка мали найвищий ризик множинної небезпеки з-поміж 44 населених пунктів Попаснянського району. Це обумовлено тим фактом, що в цих населених пунктах знаходиться значна кількість небезпечних об'єктів, у поєднанні з близьким розташуванням до ЛР і великою кількістю інцидентів, пов'язаних з конфліктом

Третьою та четвертою за рівнем ризику територіями були міські громади Малорязанцевого і Тошківки, що знаходяться за межами 5-ти км зони від ЛР. Незважаючи на те, що їхні мешканці повідомили про менші соціальні вразливості, значний і сукупний вплив, який вони відчувають на собі з боку природних небезпек і кількох небезпечних підприємств, є причиною, через яку ці громади зазнали високого ризику.

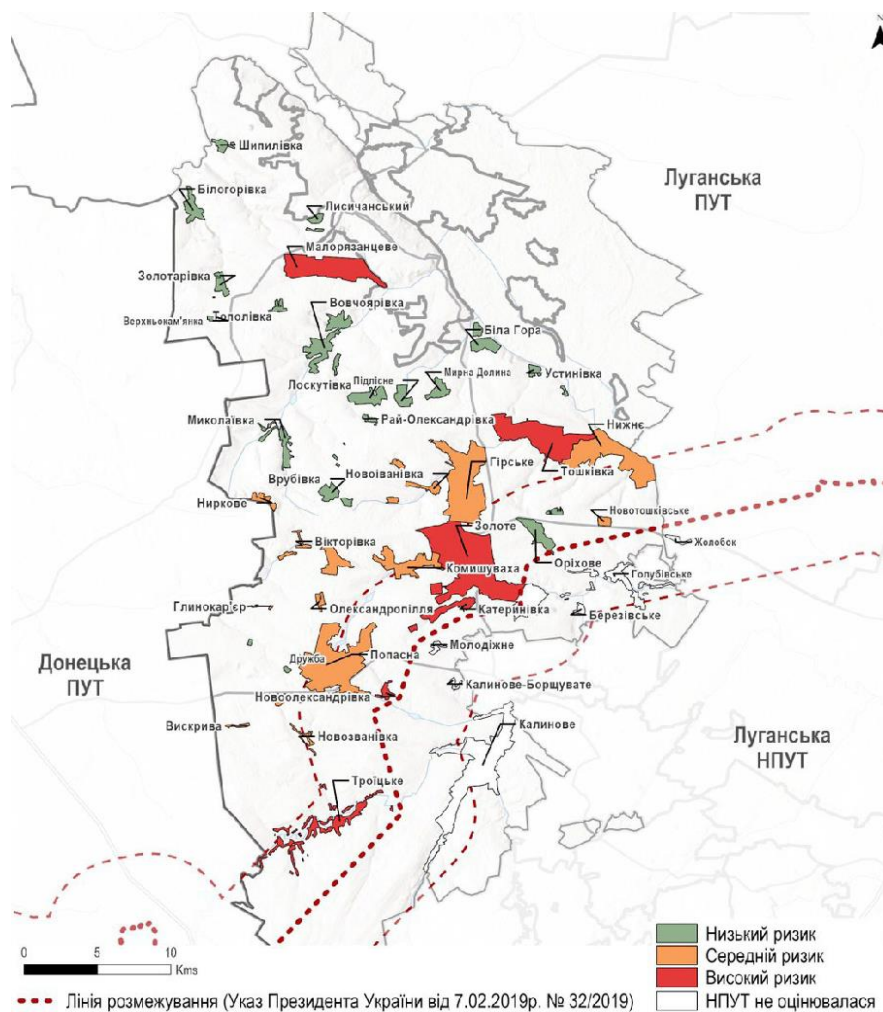


Рис. 4. Оцінка багатофакторного ризику території Попаснянського району Луганської області

Більшість громад, що зазнають найбільшого впливу антропогенних небезпек, знаходилися у містах. Це пов'язано з тим, що небезпечні об'єкти знаходились у безпосередній близькості до цих міст. Проте, сільські громади повідомили про більшу частку домогосподарств, засобом до існування яких є сільське господарство. Незважаючи на те, що багато сільських громад знаходяться на віддаленій відстані від небезпечних об'єктів, потенційний екологічний ризик забруднення ґрунту, ґрунтових вод та річок є дуже високим, що через сільське господарство може вплинути на засоби до існування цих сільських громад.

ДОДАТОК 2. Концепція створення загальнодержавної системи моніторингу еколого-техногенних ризиків надзвичайних ситуацій

Проблема, яка потребує розв'язання

Соціальні та екологічні виклики (зокрема, конфлікт та екологічна ситуація на Сході України), а також політичні зміни (підписання Угоди про асоціацію з ЄС, реформа децентралізації тощо) - всі ці процеси зумовлюють необхідність до системного та скоординованого підходу в сфері управління ризиками надзвичайних ситуацій та екологічних ризиків. Одним з базових елементів системи управління ризиками є налагоджена система моніторингу, тобто отримання інформації щодо стану навколишнього природного середовища та об'єктів критичної інфраструктури, що безпосередньо впливають на можливість виникнення надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру.

Системний збір інформації щодо стану довкілля та об'єктів критичної інфраструктури дозволяє здійснювати аналіз та прогнозування ризиків виникнення надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру. Наявна система моніторингу довкілля не містить єдиної методології збору, обробки та зберігання інформації, до системи не включені деякі важливі елементи, що не дозволяє отримати цілісну картину щодо стану довкілля. Система моніторингу та прогнозування надзвичайних ситуацій - розробляється. Але наразі ці дві системи модернізуються окремо одна від одної. Відсутність комплексного підходу до розробки та впровадження нових ідей, включаючи стратегії, концепції та програми на усіх рівнях, призводить до наявності значної кількості нормативних актів та проектів нормативних актів, пов'язаних між собою за тематикою, але не узгоджених між суб'єктами реалізації цих концепцій та стратегій.

Розробка та реалізація таких концепцій, програм, стратегій має відбуватись на умовах тісної співпраці всіх відповідальних відомств на декількох рівнях (центральний, регіональний, місцевий), але доволі часто така координація та співпраця відсутня і на стадії розробки, і на стадії реалізації. Також спостерігаються складнощі у залученні до реалізації цих ідей міжнародних партнерів. Не останнім чином на це впливає відсутність єдиної термінології, невідповідність термінології, що використовується у національному законодавстві та у міжнародних стандартах та нормативних актах.

Все це призводить до того, що прогресивні ідеї та концепції не можуть бути ефективно реалізовані на етапі правозастосування. Крім того, відсутність попереднього дослідження умов, необхідних для реалізації правових новел, призводить до того, що деякі програми чи стратегії не реалізуються виключно з причин відсутності фінансування.

Зрештою, нормотворчий процес в галузі моніторингу еколого-техногенних ризиків надзвичайних ситуацій потребує ефективної взаємодії та координації зусиль всіх учасників та залучених сторін - органів державної влади на всіх рівнях, об'єднаних територіальних громад, неурядових організацій, міжнародних партнерів та приватного сектору. Неналежна координація, відсутність системного підходу, неузгодженість зусиль - всі ці чинники негативно впливають на процес реформування нормативної бази у сфері моніторингу еколого-техногенних ризиків надзвичайних ситуацій, а також на процес узгодження зі стандартами Європейського Союзу та глобальними стратегіями в цій сфері.

Основними проблемами, які потребують розв'язання, є:

- відсутність загальнодержавної системи моніторингу еколого-техногенних ризиків надзвичайних ситуацій та екологічних ризиків відповідно до рекомендацій Хіоської та Сендайської рамкових програм дій;

- неузгодженість нормативно-правового регулювання у сфері моніторингу еколого-техногенних ризиків надзвичайних ситуацій;
- відсутність на національному рівні державного органу, відповідального за координацію зусиль всіх учасників відносин в сфері моніторингу еколого-техногенних ризиків надзвичайних ситуацій;
- відсутність єдиної методології збору, обробки та зберігання даних, а також оцінки загроз та ризиків для об'єктів критичної інфраструктури та довкілля, що ускладнює розробку заходів із запобігання та мінімізації негативних наслідків НС, у тому числі на об'єктах критичної інфраструктури;
- неузгодженість дій ЦОБВ (недостатній рівень співробітництва) у сфері моніторингу еколого-техногенних ризиків надзвичайних ситуацій;
- недостатній рівень міжнародного співробітництва у сфері моніторингу еколого-техногенних ризиків надзвичайних ситуацій.

Сендайська Рамкова Програма зі зменшення Ризиків Надзвичайних Ситуацій, прийнята в 2015-му році, є одним з основоположних документів, який може бути використаний як методологічна основа для розв'язання цих проблем. Розуміння екологічних ризиків та ризиків надзвичайних ситуацій є одним з пріоритетних напрямів Сендайської рамкової програми в контексті зменшення екологічних ризиків та ризиків надзвичайних ситуацій. Відповідно до цього пріоритету розуміння ризику безпосередньо залежить від наявності даних щодо загроз, як тих, що вже існують так і потенційних. Такі дані дозволяють краще розуміти рівень ризиків, і, відповідно, розробляти заходи щодо їх зменшення, запобігання надзвичайним ситуаціям та пом'якшення їх наслідків. Отже, моніторинг та прогнозування є базовими компонентами системи управління еколого-техногенними ризиками надзвичайних ситуацій.

Мета і строки реалізації Концепції

Метою Концепції є формування основи для створення загальнодержавної системи моніторингу еколого-техногенних ризиків надзвичайних ситуацій. Створення такої системи дозволить поєднати зусилля представників державного, недержавного, приватного секторів та представників міжнародної спільноти для ефективної співпраці у процесі побудови системи моніторингу еколого-техногенних ризиків надзвичайних ситуацій.

Крім того, це сприятиме реалізації положень міжнародних програм у цій сфері, зокрема Сендайської Рамкової Програми зі Зменшення Ризиків НС та, як наслідок, має поліпшити рівень міжнародної співпраці у цій сфері. Створення єдиного координаційного механізму у сфері моніторингу еколого-техногенних ризиків надзвичайних ситуацій спрямоване на покращення взаємодії між всіма суб'єктами системи моніторингу, включаючи міжсекторальну (між різними відомствами та міжнародними партнерами) та міжрівневу (між національним, регіональним та місцевим рівнями) взаємодію у сфері моніторингу еколого-техногенних ризиків надзвичайних ситуацій.

Досягнення мети Концепції базується на таких основних принципах:

- взаємодія суб'єктів моніторингу еколого-техногенних ризиків надзвичайних ситуацій;
- регулярний обмін інформацією між суб'єктами моніторингу еколого-техногенних ризиків надзвичайних ситуацій;
- підвищення рівня обізнаності громад та громадян, суб'єктів господарювання, установ та організацій щодо стану навколишнього

природного середовища та об'єктів критичної інфраструктури та потенційних ризиків НС природного та техногенного характеру;

- здійснення державно-приватного партнерства у сфері моніторингу еколого-техногенних ризиків надзвичайних ситуацій, у тому числі у сфері контролю за станом об'єктів критичної інфраструктури та їх захисту;
- сприяння міжнародному співробітництву у сфері моніторингу еколого-техногенних ризиків надзвичайних ситуацій з урахуванням глобальних та регіональних безпекових процесів;
- розробки та вдосконалення законодавства у сфері моніторингу еколого-техногенних ризиків надзвичайних ситуацій з урахуванням положень Сендайської Рамкової Програми зменшення ризиків НС.
- Концепцію передбачається реалізувати протягом 2020-2025 років. За строками досягнення поставлених цілей завдання поділяються на:
 - короткострокові (першочергові) (до року);
 - середньострокові (до 3 років);
 - довгострокові (до 5-ти років).

До короткострокових (першочергових) завдань належить:

- створення міжвідомчої робочої групи;
- аналіз стану об'єктів критичної інфраструктури та формування переліку даних про ці об'єкти, що мають надходити до системи моніторингу для здійснення контролю та підвищення рівня безпеки цих об'єктів;
- узгодження термінологічного апарату у сфері моніторингу еколого-техногенних ризиків надзвичайних ситуацій;
- визначення органу, що відповідає за координацію діяльності з моніторингу ризиків НС, включаючи збір, обробку, аналіз та оприлюднення інформації у сфері моніторингу в мирний час та в умовах особливого періоду.

До середньострокових завдань належить:

- створення організаційно-правової основи системи моніторингу еколого-техногенних ризиків надзвичайних ситуацій;
- розробка та затвердження механізмів обміну інформацією всередині системи та порядку оприлюднення інформації щодо стану навколишнього природного середовища та об'єктів критичної інфраструктури;

Виконання довгострокових завдань передбачає початок функціонування системи моніторингу еколого-техногенних ризиків надзвичайних ситуацій.

Шляхи та способи розв'язання проблем

Проблеми покращення координації та співпраці у сфері моніторингу еколого-техногенних ризиків надзвичайних ситуацій передбачається розв'язати шляхом:

- формування єдиної термінологічної та методологічної бази у сфері моніторингу еколого-техногенних ризиків надзвичайних ситуацій;
- вдосконалення нормативно-правової бази з питань моніторингу еколого-техногенних ризиків надзвичайних ситуацій;

- закріплення на законодавчому рівні порядку обміну інформацією між суб'єктами різних рівнів та секторів.

Вдосконалення ефективних механізмів обміну інформацією між суб'єктами різних рівнів та секторів полягає в:

- створенні постійно діючої робочої групи із залученням представників Міністерства енергетики та захисту довкілля України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій та Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України, представників місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, неурядових та міжнародних організацій та громадськості;
- налагодженні ефективних процедур взаємодії та спільної нормотворчої роботи між усіма зацікавленими сторонами.

Вдосконалення нормативно-правової бази з питань моніторингу ризиків НС та екологічних ризиків полягає в наступному:

- узгодженні термінології у сфері моніторингу ризиків НС та екологічних ризиків, захисту об'єктів критичної інфраструктури, з термінологією, що використовується у сфері управління ризиками у законодавстві ЄС та у міжнародних документах;
- забезпеченні єдності методологічних засад діяльності суб'єктів моніторингу ризиків НС та екологічних ризиків і державної системи захисту критичної інфраструктури;
- визначенні органу, що буде здійснювати координацію діяльності зі збору, обробки, аналізу та оприлюднення даних моніторингу ризиків НС та екологічних ризиків;
- визначенні функцій, повноважень та відповідальності центральних органів виконавчої влади та інших органів у сфері моніторингу ризиків надзвичайних ситуацій та екологічних ризиків, а також у визначенні обов'язків та відповідальності власників і операторів об'єктів критичної інфраструктури у сфері надання інформації, необхідної для здійснення моніторингу стану об'єктів критичної інфраструктури;
- визначенні засад державно-приватного партнерства та ресурсного забезпечення у сфері моніторингу еколого-техногенних ризиків надзвичайних ситуацій.

Вдосконалення організаційно-інституційної структури моніторингу еколого-техногенних ризиків надзвичайних ситуацій полягає у:

- створенні національної загальнодержавної системи моніторингу еколого-техногенних ризиків надзвичайних ситуацій;
- визначенні органу (органів), відповідального за збір, обробку, аналіз та оприлюднення інформації отриманої шляхом моніторингу еколого-техногенних ризиків надзвичайних ситуацій;
- покращенні координації між державним та приватним сектором у сфері моніторингу еколого-техногенних ризиків надзвичайних ситуацій;
- посиленні відповідальності для усіх суб'єктів моніторингу, незалежно від форми власності, за ненадання інформації до загальної системи моніторингу чи надання неправдивої інформації.

Очікувані результати

Реалізація Концепції сприятиме:

- створенню механізму координації (міжвідомчої, міжсекторальної, міжрівневої) у сфері моніторингу еколого-техногенних ризиків НС;
- налагодженню ефективної взаємодії між усіма суб'єктами моніторингу ризиків за активної підтримки суспільства, місцевих громад, засобів масової інформації, неурядових та міжнародних організацій, що займаються проблемами управління еколого-техногенними ризиками НС;
- гармонізації законодавства України у сфері моніторингу та управління еколого-техногенними ризиками НС із міжнародними стратегіями та правом ЄС;
- підвищенню якості даних, отриманих під час моніторингу еколого-техногенних ризиків надзвичайних ситуацій;
- посиленню системи управління ризиками надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру за рахунок роботи з даними, отриманими шляхом здійснення моніторингу еколого-техногенних ризиків надзвичайних ситуацій;
- покращенню міжнародного співробітництва у сфері моніторингу та управління еколого-техногенними ризиками НС, та подальшої інтеграції України до міжнародних систем управління ризиками.

Обсяг фінансових ресурсів

Фінансування заходів, спрямованих на реалізацію Концепції, здійснюватиметься за рахунок коштів державного бюджету та інших джерел, не заборонених законодавством.

ДОДАТОК 3. ПРИМІРНИЙ ПРОЕКТ РІШЕННЯ РАДИ ОТГ



_____ РАДА

РІШЕННЯ

«__» _____ 2020

№ _____

Про включення розділу
«Повноваження старости у сфері цивільного захисту населення»
до «Положення про старосту»

Керуючись ст. 54-1 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", п. 7 ч. 2 ст. 19 Кодексу Цивільного Захисту України, з метою забезпечення потреб мешканців громади у інформуванні про загрози виникнення чи виникнення надзвичайних ситуацій, а також про відповідні ризики _____ сільська рада

ВИРІШИЛА:

Включити до «Положення про старосту» розділ «Повноваження старости у сфері цивільного захисту населення» наступного змісту:

«Розділ __. Повноваження старости у сфері цивільного захисту населення

Ст. ____.

З метою:

- забезпечення належного рівня безпеки на відповідному старостинському окрузі, та оперативного реагування та інформування мешканців відповідного старостинського округу про загрозу виникнення чи виникнення надзвичайної ситуації староста може:

- 1) ініціювати створення об'єднань мешканців відповідного округу;
- 2) отримувати інформацію про технічний стан підприємств, установ, організацій комунальної власності відповідного округу та стан їх готовності до НС;

3) у співпраці з органами виконавчої влади ОТГ, посадовими особами підприємств, установ, організацій комунальної власності розробляти порядок інформування про загрозу виникнення чи виникнення надзвичайних ситуацій;

4) у взаємодії з Державною Службою надзвичайних ситуацій України та (за необхідності) з Національною Поліцією України, здійснювати інформування жителів села (сіл), селища (селищ) відповідного старостинського округу про надзвичайні ситуації, що прогножуються або виникли;

5) ініціювати від імені мешканців старостинського округу заходи з посилення рівня інформування населення про загрозу виникнення чи виникнення надзвичайних ситуацій та зменшення ризиків і негативних наслідків надзвичайних ситуацій, включаючи розробку та затвердження рішенням на рівні ОТГ порядку взаємодії посадових осіб підприємств, установ, організацій комунальної власності, жителів відповідного старостинського округу та представників ДСНС України на випадок виникнення надзвичайних ситуацій та проведення навчань населення діям у разі виникнення надзвичайних ситуацій».

2. Контроль за виконанням рішення покласти на комісію з ТБ та НС.

Голова _____

ОТГ _____

