

УДК 614.2

## АНАЛІЗ МІЖНАРОДНИХ ДОКУМЕНТІВ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОПЕРЕДЖЕННЯ ТА РЕАГУВАННЯ НА НАДЗВИЧАЙНІ СИТУАЦІЇ ТЕХНОГЕННОГО І ПРИРОДНОГО ХАРАКТЕРУ

В. В. Вороненко<sup>1</sup>, Ю. М. Скалецький<sup>2</sup>, В. Ф. Торбін<sup>3</sup>

<sup>1</sup>Міністерство охорони здоров'я України,

<sup>2</sup>Національний інститут стратегічних досліджень,

<sup>3</sup>Українська військово-медична академія

## ANALYSIS OF INTERNATIONAL DOCUMENTS CONCERNING PROVIDING OF PREVENTION AND REACTING ON EMERGENCY SITUATIONS OF TECHNOLOGICAL AND NATURAL CHARACTER

V. V. Voronenko<sup>1</sup>, Yu. M. Skaletskyi<sup>2</sup>, V. F. Torbin<sup>3</sup>

<sup>1</sup>Ministry of Public Health of Ukraine,

<sup>2</sup>National Institute of Strategic Researches,

<sup>3</sup>Ukrainian Military-Medical Academy

У статті розглянуті: Йогогамська стратегія і План дій; Міжнародна стратегія зменшення небезпеки лих; доповідь ООН: "Зниження ризику катастроф – завдання розвитку. Глобальна доповідь"; Хіогська рамкова програма дій на 2005–2015 роки; Документи ООН: Генеральна Асамблея й Міжнародна стратегія зменшення небезпеки лих.

The threats of nuclear and radiological terrorism, possible emergency situations, conditioned by the acts of nuclear terrorism and measure of IAEA on prevention and reacting on emergency situations, conditioned by the acts of nuclear terrorism, are considered in the article. The brief review of public policy of counteraction to the emergency situations has been done in Ukraine. Organization of fight against terrorism in Ukraine is analysed, the specificity of measures is outlined on prevention of origin of emergency situations conditioned by acts of terrorism.

**Вступ.** Запобігання стихійним лихам і пом'якшення їх наслідків належать до 20 найважливіших і найневідкладніших глобальних проблем XXI століття. Вказані проблеми набули таких масштабів і пов'язані з настільки великими стражданнями людей, що не вживати глобальних заходів із запобігання стихійним лихам і пом'якшення їх наслідків не можна. Ці лиха настільки масштабні й часті, що займатися ними повинне все світове співтовариство [4].

Найбільш масштабними, що мають міждержавне значення щодо мінімізації катастроф, слід визнати документи Організації Об'єднаних Націй. Далі наводиться аналіз основних міжнародних документів, що мають широке практичне застосування на даний час.

**Основна частина.** Використовуючи метод аналізу, пропрацьовано 8 міжнародних документів щодо забезпечення попередження та реагування на надзвичайні ситуації техногенного і природного характеру.

Йогогамська стратегія забезпечення більш безпечного світу була прийнята на Всесвітній конференції зі зменшення небезпеки стихійних лих (травень 1994 року, Йогогама, Японія) як один із основних підсумків здійснення міжнародного десятиліття зі зменшення небезпеки стихійних лих [1].

Підсумком проведення конференції стало прийняття документа, що одержав назву Йогогамська стратегія забезпечення безпечнішого світу: керівні принципи запобігання стихійним лихам, забезпечення готовності до них і пом'якшення їх наслідків, у тому числі принципи, стратегія та План дій і Йогогамське звернення.

Основними принципами Йогогамської стратегії є:

1. Оцінка ризику є необхідним кроком для прийняття належної й успішної політики і заходів щодо зменшення небезпеки стихійних лих.

2. Попередження стихійних лих і забезпечення готовності на випадок їх виникнення мають першочер-

гове значення для зменшення необхідності в наданні допомоги у випадку стихійних лих.

3. Попередження стихійних лих і забезпечення готовності на випадок їх виникнення мають вважатися важливими аспектами політики й планування у сфері розвитку на національному, регіональному, двосторонньому й міжнародному рівнях.

4. Розвиток і зміцнення потенціалу для попередження, зменшення небезпеки й пом'якшення наслідків лих є однією з найпріоритетніших сфер діяльності.

5. Раннє оповіщення про початок стихійних лих і ефективно поширення таких оповіщень за допомогою телекомунікацій, зокрема служби оповіщення, є основними чинниками, що визначають успішне попередження стихійних лих і забезпечення готовності на випадок їх виникнення.

6. Превентивні заходи найефективніші у тому випадку, коли вони застосовуються на всіх рівнях — від місцевих громад і національних урядів до регіонального й міжнародного рівня.

7. Уразливість може бути ослаблена через застосування відповідних методів проектування й розробки з акцентом на цільові групи за допомогою відповідного навчання й підготовки всієї громади.

8. Міжнародне співтовариство визнає потребу в забезпеченні загального доступу до технологій, необхідних для попередження, зменшення небезпеки й пом'якшення наслідків лих; вони мають надаватися безперешкодно й вчасно як невід'ємна частина технічного співробітництва.

9. Захист навколишнього середовища як компонент сталого розвитку, разом із заходами щодо боротьби з бідністю, є необхідною умовою для попередження лих і пом'якшення їх наслідків.

10. Кожна країна несе основну відповідальність за захист своїх народів, інфраструктури й інших національних багатств від впливу стихійних лих. Міжнародне співтовариство повинне продемонструвати тверду політичну рішучість, необхідну для мобілізації необхідних ресурсів і ефективного використання наявних засобів у сфері зменшення небезпеки стихійних лих, з урахуванням потреб країн, що розвиваються, особливо найменш розвинених.

У зверненні, зробленому учасниками Йогогамської конференції, зазначається: “Державам варто розглядати Йогогамську стратегію забезпечення безпечнішого світу як заклик до дії – на індивідуальній основі й разом з іншими державами – зі зменшення небезпеки стихійних лих як однієї з рушійних сил перетворень”.

Хоч небезпечні природні явища будуть, як і раніше, мати місце, уразливість суспільств до цих небезпеч-

них явищ і пов'язаних з ними техногенних і екологічних катастроф може зростати або зменшуватися під впливом діяльності людини.

Міжнародна стратегія зменшення небезпеки лих – МСЗНЛ [5] була ініційована в 2000 році Економічною й Соціальною Радою ООН як міжвідомча рамкова програма і механізм (міжвідомча цільова група з питань зменшення небезпеки лих і міжвідомчий секретаріат) для того, щоб виконувати в системі Організації Об'єднаних Націй роль координаційного центру, наділеного мандатом для заохочення інформованості й участі громадськості, розширення мережевої взаємодії та партнерства і поглиблення знань щодо причин лих і можливих варіантів зменшення їх ризику з акцентом на Йогогамську стратегію і План дій [1] та в подальшому трансформуватися в Міжнародну десятирічку зі зменшення небезпеки стихійних лих.

Організація Об'єднаних Націй заснувала Міжнародну стратегію зменшення небезпеки лих як глобальну основу для діяльності, спрямованої на забезпечення стійкості всіх держав до впливу природних небезпек і пов'язаних з ними технологічних та екологічних катастроф з метою зменшення людських, економічних і соціальних втрат.

Ця стратегія передбачає концепцію, у рамках якої головна увага має приділятися вже не заходам щодо ліквідації наслідків катастрофи, а управлінню ризиками за рахунок заходів, спрямованих на зменшення небезпеки лих як одного із компонентів у діяльності щодо забезпечення сталого розвитку. Здійснення Стратегії припускає встановлення партнерських відносин між урядами, організаціями громадянського суспільства, установами Організації Об'єднаних Націй, науковою спільнотою, засобами масової інформації, а також іншими заінтересованими особами, які займаються питаннями зменшення небезпеки лих.

Чотири мети стратегії полягають у: розширенні поінформованості громадськості про заходи щодо зменшення небезпеки лих, забезпеченні готовності державних органів займатися цими питаннями, сприянні створенню міждисциплінарних і міжгалузевих партнерських відносин, а також удосконалюванні наукових знань про причини стихійних лих і наслідки впливу природних небезпек [2].

У 2004 р. ООН опублікувала доповідь: “Зниження ризику катастроф – завдання розвитку. Глобальна доповідь” [3].

Доповідь може розглядатися як програмний документ з організації робіт зі зниження ризику катастроф і їх наслідків.

Близько 75 відсотків населення Землі живуть на таких територіях, де за період із 1980 по 2000 рік хоча

б один раз відбувалися землетруси, циклони, повені або засухи.

У доповіді робиться висновок, що ризик катастроф не є неминучим, і наводяться позитивні приклади зниження ризику катастроф, які можуть бути покладені в основу стратегії планування подальшого розвитку, а також приклади управління зниженням ризику катастроф.

Як зазначено у доповіді, управління зниженням ризику стихійних лих містить економічні, політичні та адміністративні елементи:

– суть економічного управління полягає у процесі прийняття рішень, що впливають на економічну діяльність у країні та її відносини з економіками інших країн;

– політичне управління – це процес прийняття рішень для формування стратегій, зокрема національної стратегії зниження ризику катастроф, а також планування;

– адміністративне управління – це система реалізації політики або стратегії, що вимагає наявності злагоджено функціонуючих організацій на центральному й місцевому рівнях.

У випадку зниження ризику катастроф ця система має включати реальне впровадження норм і правил, планування, моніторинг ризику для навколишнього середовища й уразливості населення.

Ефективне управління означає щось більше, ніж реорганізація державного сектора або перерозподіл обов'язків між різними рівнями управління. У той час як уряди несуть пряму відповідальність за забезпечення права на безпеку, вони не можуть і не повинні виконувати це завдання самостійно.

На національному й міжнародному рівні, як ніколи раніше, у формулюванні стратегій зниження ризику активну роль відіграє громадянське суспільство.

За останні десять років зростає кількість регіональних організацій, які займаються питаннями управління ризиком. Крім розробки власних стратегічних ініціатив і нагромадження досвіду, регіональні організації можуть забезпечити послідовність для прогресу в розвитку управління ризиком катастроф на національному рівні.

Для зближення планів щодо зниження ризику катастроф і планів розвитку необхідно зробити три кроки:

1) збір основних даних про ризик катастроф і розробка методів (інструментів) планування для з'ясування відношень між стратегією планування й ризиком катастроф;

2) збір і поширення даних про передові методи планування розвитку й розробки стратегії, з використанням яких скорочується ризик катастроф;

3) сприяння прояву політичної волі для переорієнтації як сектора планування розвитку, так і сектора управління ризиком катастроф.

На національному рівні основною проблемою є включення питань зниження ризику катастроф у стратегію розвитку. Необхідність серйозного втручання після стихійного лиха вже визнається. У той час як головне завдання полягає в тому, щоб більше уваги приділялося зниженню (запобіганню) ризику стихійних лих і катастроф як центрального елемента стратегії подальшого розвитку.

При більш інтегрованому підході необхідне співробітництво між державними органами, відповідальними за планування розвитку, планування господарської політики й питань охорони навколишнього середовища, а також організаціями, що здійснюють управління ризиком катастроф.

При такому підході варто застосовувати децентралізовані стратегії планування ризику катастроф, що розширить можливості співтовариств і відкриє дорогу для участі на місцевому рівні. Залучення до участі в цих обставинах вимагає довгострокових зусиль у сфері соціального розвитку як частини програм зниження рівня уразливості.

При проведенні реформ законодавство часто залишається вирішальним елементом для забезпечення твердого підґрунтя для інших центральних сфер діяльності, таких як інституціональні системи, планування й координація, участь на місцевому рівні й ефективній реалізації політики. Але саме по собі законодавство не може змусити людей виконувати ці правила. Необхідний контроль і механізми застосування, тобто відповідні закони, правила, програми тощо. Причому ці документи (національного, регіонального й місцевого рівнів) мають відображати рекомендації й досвід усього світового співтовариства: міжнародних угод, договорів, рамкових програм і т. д.

Місцевий рівень реакції співтовариства залишається найбільш важливим фактором, що дозволяє людям скоротити ризики, пов'язані зі стихійними лихами, і впоратися з наслідками таких лих.

Також у рамках Програми розвитку ООН веде розробку індексів ризику катастроф (Disaster Risk Index – DRI) для кращого розуміння взаємозв'язку між розвитком і ризиком катастроф.

Результати проекту DRI, представлені в доповіді, дають можливість виміряти й порівняти відносні рівні фізичної схильності до небезпеки, уразливості й ризику для різних країн і визначити показники уразливості.

У доповіді [3] обґрунтовується необхідність дотримання шести основних напрямів, які стоять на по-

рядку денному в рамках стратегії скорочення ризику катастроф. Нижче наводиться їх короткий опис.

1. Належне управління є основним моментом, якщо питання, пов'язані з ризиком, необхідно враховувати в процесі планування розвитку, і якщо ставиться завдання з успішного зниження існуючого рівня ризику.

Розвиток варто регулювати залежно від ступеня його впливу на ризик катастроф. Можливо, найбільшими проблемами при включенні ризику природних катастроф у процес планування розвитку є політична воля й географічна рівність. Ці проблеми характерні як для управління питаннями охорони навколишнього середовища, так і для оцінки впливу на навколишнє середовище.

Як розподіляти відповідальність за ризик стихійного лиха, що виник в одному місці і був викликаний діями, зробленими в іншому? Можна буде легше обґрунтувати витрати на зниження ризику, коли методи оцінки (включаючи індекс ризику катастроф), застосовувані для визначення позитивного ефекту від інвестицій у стратегії зниження ризику, стануть більш досконалішими.

2. Облік ризику в процесі подолання наслідків стихійного лиха.

Ідея про те, що управління ризиком варто враховувати в процесі планування розвитку, стає удвічі важливішою в період ліквідації наслідків стихійного лиха.

3. Комплексне управління ризиком зміни клімату.

Розширення можливостей з керування існуючим на цей час ризиком стихійних лих є ефективним чинником нарощування потужностей для управління ризиком зміни клімату в майбутньому.

4. Управління багатогранною природою ризику.

Природні катастрофи подібні до інших потенційних загроз для життя і виживання. Часто люди й співтовариства, які є найбільш уразливими до природних катастроф, також виявляються уразливими й до інших джерел небезпеки. Для багатьох із них стратегії виживання полягають у маневруванні між ризиками з боку різних джерел небезпеки – економічних, соціальних, політичних, екологічних. Це варто враховувати при розробці стратегії зниження ризику катастроф, необхідно також віднаходити можливості для створення потужностей з подолання як загальних ризиків, так і конкретного ризику стихійних лих.

5. Компенсаторне управління ризиком.

На додаток до вивчення співвідношення між катастрофами й розвитком, внеском у яке є й дана Доповідь, у цей час існує спадщина у вигляді накопиченого ризику, тому необхідно підвищити готовність до стихійних лих і катастроф і вдосконалити заходи щодо ліквідації наслідків.

6. Заповнення прогалів у знаннях для більш точної оцінки ризику катастроф.

Першим кроком у напрямку більш узгоджених загальних дій зі зниження ризику катастроф має стати чітке розуміння глибини й ступеня небезпеки, уразливості та втрат від стихійних лих і катастроф.

Щодо цього наводяться конкретні рекомендації:

а) сприяння індексуванню ризику й уразливості у всіх країнах світу, що дозволить провести більш точні й масштабніші порівняння між країнами й регіонами;

б) підтримка національного й субрегіонального індексування ризику для надання інформації особам, які приймають рішення на національному рівні;

в) розробка багаторівневої системи звітів про стихійні лиха й катастрофи;

г) підтримка оцінки ризику з урахуванням контексту.

23 грудня 2003 року Генеральна Асамблея ООН ухвалила скликати Всесвітню конференцію зі зменшення небезпеки лих. Конференція відбулася 18–22 січня 2005 року (Кобе, префектура Хіого, Японія) і затвердила Рамкову програму дій на 2005–2015 роки. У роботі конференції взяли участь представники 168 країн і організацій.

Метою проведення конференції був огляд здійснення Йогогамської стратегії і Плану дій 1994 року, що міститься в ній, орієнтуючись на:

– оцінку досягнень і визначення передового практичного досвіду;

– визначення існуючих проблем, найважливіших потреб і можливостей у плані ініціатив зі зменшення небезпеки лих в усьому світі, а також вивчення нових проблем;

– розробку комплексу цілей і визначення напрямів діяльності для зменшення небезпеки лих у контексті реалізації Йоханнесбурзького плану виконання рішень у сфері сталого розвитку як необхідної умови досягнення відповідних цілей розвитку, сформульованих у Декларації тисячоліття, а також для реалізації п'яти конкретних цілей:

1) завершити роботу й надати інформацію з огляду Йогогамської стратегії та її Плану дій на предмет відновлення керівних основ зменшення небезпеки лих із урахуванням вимог ХХ століття;

2) визначити конкретні заходи, спрямовані на забезпечення реалізації відповідних положень Йоханнесбурзького плану виконання рішень Всесвітньої зустрічі на вищому рівні зі сталого розвитку, що стосуються уразливості, оцінки ризику й боротьби з лихами;

3) обмінятися передовим досвідом і отриманими уроками для подальшого зменшення небезпеки лих

у контексті досягнення сталого розвитку й виявити існуючі нез'ясовані та нові питання;

4) підсилити усвідомлення важливості політики, спрямованої на зменшення небезпеки лих, полегшуючи тим самим реалізацію такої політики та сприяючи їй;

5) підвищити у всіх регіонах надійність і доступність актуальної інформації, що стосується лих, для громадськості й установ, що протидіють лихам, як це передбачається у відповідних положеннях Йоханнесбургського плану виконання рішень.

У матеріалах конференції підкреслюється важливе значення зменшення ризику лих за рахунок використання більш ініціативного підходу до інформування, стимулювання й залучення населення на всіх напрямках діяльності зі зменшення ризику лих у своїх місцевих громадах.

Відзначається недостача ресурсів, які цілеспрямовано виділяються з бюджетів розвитку на реалізацію цілей зменшення ризиків, як на національному або регіональному рівні, так і в рамках міжнародного співробітництва й фінансових механізмів, хоча й звертається увага на наявність значних можливостей у плані вдосконалення застосування існуючих ресурсів і усталеної практики з метою ефективнішого зменшення ризиків лих.

Конкретні завдання встановлені у п'ятьох основних сферах:

1) управління: організаційна, правова й політична основа;

2) виявлення, оцінка й моніторинг ризиків і раннє попередження;

3) управління знаннями й освіта;

4) зменшення вихідних чинників ризику;

5) готовність до здійснення ефективних заходів реагування й відновних заходів.

Ці ключові сфери закладені в основу розробки відповідної рамкової програми дій на десятиліття 2005–2015 років.

За підсумками розгляду Йокогамської стратегії, а також з огляду на результати обговорень на Всесвітній конференції зі зменшення небезпеки лих і, зокрема, на погоджені очікувані результати й стратегічні цілі, конференцією в Хіого було схвалено п'ять пріоритетних напрямів дій:

1) забезпечення того, щоб зменшення ризику лих було національним і місцевим пріоритетом за наявності міцної інституціональної бази для реалізації;

2) виявлення, оцінка й моніторинг факторів ризику лих і поліпшення раннього попередження;

3) використання знань, новаторських рішень і освіти для створення безпечних умов і потенціалу протидії на всіх рівнях;

4) зменшення вихідних факторів ризику;

5) підвищення готовності до нещастя для цілей ефективного реагування.

Крім того за результатами аналізу досвіду минулого десятиріччя щодо зменшення небезпеки лих, Всесвітньою конференцією в Хіого було прийнято два принципових рішення:

1. Не менш 10 % усіх коштів, які виділяються державами на відновлення та покриття збитків від природних катастроф, повинні спрямовуватись на запобігання останнім.

2. Запобігання катастрофам повинно спиратися не тільки на досягнення науково-технічного процесу, але й, у першу чергу, на освітянську і просвітню роботу з населенням, на формування культури безпеки життєдіяльності.

За оцінками фахівців, конференція відкрила унікальну можливість для того, щоб сприяти застосуванню стратегічного й систематичного підходу з метою зниження уразливості й ризиків, підтвердила необхідність і визначила шляхи створення потенціалу протидії лихам з боку держав і співтовариств.

Хіогська рамкова програма дій стала платформою, на якій багато країн після 2005 року будують або переглядають свої національні програми протидії природним і техногенним катастрофам.

У липні 2008 року в ООН опубліковано звіт “UN/ISDR, 2008. Towards National Resilience: Good practices of National Platforms for Disaster Risk Reduction”, у якому розглянуто практику реалізації Хіогської рамкової програми. У звіті, зокрема, зазначається, що до моменту публікації звіту 45 країн повідомили про запровадження в дію “національних платформ”, частина країн – про роботи з їх створення [5–8].

На щорічних Генеральних Асамблеях Організації Об'єднаних Націй приймаються нові й обновляються прийняті раніше документи (резольції) з тематики зменшення небезпеки лих (адреса сайту в Інтернеті: <http://unbisnet.un.org>, на сайті в цей час 31 документ).

Нижче наведено окремі з них:

1. Резолюція Генеральної Асамблеї 62/192. Міжнародна стратегія зменшення небезпеки лих (за доповіддю Другого комітету (A/62/419/Add.3). – 11 лютого 2008 року.

2. Резолюція Генеральної Асамблеї 62/196: Сталий гірський розвиток.

3. Резолюція Генеральної Асамблеї 61/199: Міжнародне співробітництво у справі пом'якшення наслідків явища Ель-Ніньо (за доповіддю Другого комітету (A/61/422/Add.3)). – 16 лютого 2007 року.

4. Резолюція Генеральної Асамблеї 61/200: Стихійні лиха й уразливість (за доповіддю Другого комітету (A/61/422/Add.3). – 16 лютого 2007 року.

5. Резолюція Генеральної Асамблеї 58/214: Міжнародна стратегія зменшення небезпеки лих (за доповіддю Другого комітету (A/58/484/Add.5). – 27 лютого 2004 року.

6. Навколишнє середовище й сталий розвиток: Доповідь Другого комітету. – 20 листопада 2003 року.

7. Резолюція Генеральної Асамблеї 57/152: Міжнародне співробітництво в галузі гуманітарної допомоги у випадку стихійних лих, від надання надзвичайної допомоги до розвитку (A/57/L.63 і Add.1). – 3 березня 2003 року.

**Висновки:** 1. Світова спільнота докладає значних зусиль для розробки ефективних стратегій запобігання і реагування на надзвичайні ситуації на заса-

дах управління ризиками їх виникнення, делегування функцій у цій сфері місцевим громадам і навіть окремим громадянам, згуртування і координації ресурсів та інших можливостей на національному, регіональному і міжнародному рівнях.

2. Стратегії сталого розвитку, регіональні, національні та місцеві плани перетворень мають бути максимально узгоджені з планами дій зі зменшення загроз виникнення лих. Причому ці документи (національного, регіонального й місцевого рівнів) мають відображати рекомендації й досвід усього світового співтовариства: міжнародних угод, договорів, рамкових програм тощо.

3. Місцевий рівень реакції співтовариства залишається найбільш важливим фактором, що дозволяє людям скоротити ризики, пов'язані зі стихійними лихами, і справитися з наслідками таких лих.

#### Література

1. Всесвітня конференція з питань зменшення небезпеки стихійних лих, Йокогама, Японія, 23–27 травня 1994 р. A/CONF.172/9, 27 September 1994. – <http://www.un.org/russian/conferen/docs/yokohama94.pdf>.

2. Проект програмного підсумкового документа “Створення потенціалу протидії лихам на рівні держав і співтовариств: Хіогська рамкова програма дій на 2005–2015 роки”.

3. Всесвітня конференція з питань зменшення небезпеки лих. Кобе, Хіого, Японія, 18–22 січня 2005 р.

4. Зниження ризику катастроф – завдання розвитку. Глобальна доповідь: Програма розвитку Організації Об'єднаних Націй. Бюро із запобігання кризам і відновлення, 2004.

– [www.undp.org/bcpr/disred/rdr.htm](http://www.undp.org/bcpr/disred/rdr.htm).

5. Rischard J. F. High Noon: Twenty Global Issues, Twenty Years to Solve Them / J. F. Rischard / 2002.

6. «UN/ISDR, 2008. Indicators of Progress: Guidance on Measuring the Reduction of Disaster Risks and the Implementation of the Hyogo Framework for Action».

7. United Nations secretariat of the International Strategy for Disaster Reduction (UN/ISDR), Geneva, Switzerland” © United Nations, UN/ISDR, 2008.

8. Міжнародна стратегія зменшення небезпеки лих. OCHA/ISDR/2001/13, GE.01-02322, Червень 2001 р.