

# ЗНИЖЕННЯ РИЗИКІВ КАТАСТРОФ — ЗАХОДИ З АДАПТАЦІЇ ДО ЗМІНИ КЛІМАТУ



**Відповідальний:**

заступник Голови Рахункової палати  
**Сергій КЛЮЧКА**

м. Київ

[www.rp.gov.ua](http://www.rp.gov.ua)

# КЛЮЧОВІ ФАКТИ

## Кліматичні ризики в Україні



### Екстремальні температури

За останнє десятиріччя середньорічна температура в Україні зросла на 1,2 °С, що значно перевищує глобальний середній показник



### Пожежо-небезпечна погода

У 2019–2023 роках виникло понад 6,8 тис. лісових пожеж на площі 143,3 тис. га, що завдало збитків на суму 21,5 млрд гривень



### Зміни в режимі опадів

Посухи виникають щорічно.

Втрати урожаю сільсько-господарських культур можуть становити від 10 до 70 відсотків



### Повені та поводки

Паводки та повені є одними з найпоширеніших природних катастроф в Україні.

У 2020 році паводки на заході України пошкодили понад 14 тис. будинків, зруйнували 500 км автомобільних доріг



### Підвищення рівня моря

Поточна швидкість підйому рівня Чорного моря складає 0,25 см/рік.

До 2100 року підвищення рівня води у Чорному та Азовському морях може становити від 22 до 115 см

### Проблеми в управлінні ризиками катастроф

Нерозроблення єдиної системи управління кліматичними ризиками.

Недостатність даних для оцінки ризиків катастроф, спричинених зміною клімату.

Обмеженість систем раннього попередження

### Вплив війни на управління ризиками катастроф

Бойові дії та тимчасова окупація значно ускладнили проведення моніторингу та впровадження заходів адаптації до зміни клімату у низці регіонів.

Забруднення територій вибухонебезпечними речовинами, знищення лісів і деградація сільськогосподарських угідь посилюють загрози, пов'язані зі зміною клімату

### Успішні ініціативи

Розроблено та впроваджуються плани управління ризиками затоплень відповідно до європейської Директиви 2007/60/ЄС.

У межах міжнародного співробітництва розроблені:

Стратегічні напрями адаптації до зміни клімату у басейні Дністра та план їх впровадження;

стратегії адаптації Миколаївської, Львівської та Івано-Франківської областей до зміни клімату

### Рекомендації для покращення

- **Створення єдиної системи управління ризиками катастроф** на базі централізованої платформи даних та координації між установами.
- **Оновлення систем раннього попередження** з використанням сучасних кліматичних сценаріїв і технологій.
- **Підвищення обізнаності громадськості** щодо ризиків катастроф і заходів з адаптації до зміни клімату.

## ВСТУПНЕ СЛОВО

Робочою групою INTOSAI з аудиту навколишнього середовища (INTOSAI WGEA) спільно з Ініціативою розвитку INTOSAI (IDI) проводиться Глобальний спільний аудит заходів з адаптації до зміни клімату (далі — Глобальний аудит), який охоплює п'ять ключових напрямів: управління водними ресурсами, підвищення рівня моря, впровадження планів адаптації до зміни клімату, ціль 13 Цілей сталого розвитку, а також заходи зі зниження ризиків катастроф.

Вищі органи аудиту (далі — BOA), які на запрошення Секретаріату INTOSAI WGEA та IDI доєдналися до Глобального аудиту, взяли на себе зобов'язання провести у 2024 році, за одним із п'яти напрямів, національні аудити. Результати національних аудитів будуть узагальнені Секретаріатом Робочої групи INTOSAI з аудиту навколишнього середовища у глобальному збірнику, який планується опублікувати до середини 2025 року.

Рахункова палата, зважаючи на важливість необхідності посилення стійкості нашої держави до викликів сьогодення, доєдналась до Глобального аудиту та на національному рівні провела аудит ефективності на тему «Зниження ризиків катастроф — заходи з адаптації до зміни клімату».

Аудит проведено згідно з методологією та вимогами, визначеними Посібником IDI із впровадження ISSAI для аудиту діяльності (Performance Audit ISSAI Implementation Handbook Version 1, August 2021) та із застосуванням інтегрованої онлайн-платформи для навчання аудиторської групи та підтримки проведення аудиту.

Під час аудиту увага приділялася: відповідності національних заходів міжнародним програмам, рекомендаціям та керівним принципам у сфері зниження ризиків катастроф, зокрема Сендайській рамковій програмі зі зниження ризику катастроф на 2015–2030 рр., (далі — Сендайська програма); досягненню в Україні визначених Сендайською програмою результативних показників; забезпеченню ефективної координації діяльності щодо зниження ризиків катастроф між державними інституціями.

Аудиторська група проаналізувала нормативно-правову базу, збирала докази та провела інтерв'ю з відповідальними посадовими особами для всебічного аналізу стану справ.

Результати національного аудиту засвідчують: незважаючи на збройну агресію Російської Федерації проти України, коли докілья нашої держави зазнає небувалих, а в багатьох випадках і безповоротних, негативних впливів, на національному та регіональному рівнях забезпечується управління ризиками та вживаються заходи з адаптації до кліматичних викликів.

За результатами аудиту, ми розробили низку рекомендацій, які, на нашу думку, сприятимуть посиленню системи управління ризиками катастроф і забезпеченню безпеки та сталого розвитку України в умовах зміни клімату.

*Заступник Голови Рахункової палати*

*Сергій КЛЮЧКА*

# ЗМІСТ

<b>РЕЗЮМЕ .....</b>	<b>5</b>
<b>ВСТУП .....</b>	<b>10</b>
<b>1. Чи існують системи для розуміння, оцінки та передачі інформації про ризики катастроф, пов'язані зі зміною клімату, і чи вони ефективно працюють відповідно до найкращих міжнародних практик .....</b>	<b>16</b>
1.1. Чи визначив і оцінив Уряд ризики катастроф, пов'язані зі зміною клімату .....	17
1.2. Чи є в Уряді механізми для обміну інформацією про ризики катастроф між особами, які приймають рішення, громадськістю та громадами.....	26
<b>2. Наскільки ефективними є планування та реалізація заходів зі зменшення ризиків катастроф, спричинених зміною клімату на центральному та регіональному рівнях.....</b>	<b>34</b>
2.1. Чи існують плани / політики / програми готовності до катастроф на центральному та регіональному рівнях.....	27
2.2. Чи доступні та задовільно функціонують системи раннього попередження про катастрофи на центральному та регіональному рівнях.....	35
2.3. Чи запроваджено механізми для ефективного рятування та надання допомоги на центральному та регіональному рівнях.....	40
2.4. Чи збільшилась доступність систем раннього попередження та інформації про ризики для населення.....	44

## РЕЗЮМЕ

**Мета аудиту:** оцінка результативності впровадження в Україні заходів щодо зниження ризиків катастроф, спричинених зміною клімату, з огляду на найкращі міжнародні практики.

### Цілі та питання аудиту

**ЦІЛЬ I. Оцінити, чи існують системи для розуміння, оцінки та передачі інформації про ризики катастроф, пов'язані зі зміною клімату, і чи вони ефективно працюють відповідно до найкращих міжнародних практик.**

- 1.1. Чи Уряд визначив і оцінив ризики катастроф, зокрема тих, що пов'язані зі зміною клімату, відповідно до найкращих міжнародних практик.
- 1.2. Чи є в Уряді механізми для обміну інформацією про ризики катастроф між особами, які приймають рішення, громадськістю та громадами, яким загрожують ризики катастроф, і чи вони працюють ефективно.

**ЦІЛЬ II. Оцінити ефективність планування та реалізації заходів щодо зменшення ризиків катастроф, спричинених зміною клімату на центральному та регіональному рівнях.**

- 2.1. Чи існують плани / політики / програми готовності до катастроф і дій у надзвичайних ситуаціях на центральному та регіональному рівнях.
- 2.2. Чи доступні та задовільно функціонують системи раннього попередження та механізми для обміну інформацією про раннє попередження про катастрофи на центральному та регіональному рівнях.
- 2.3. Чи запроваджено механізми для ефективного рятування та надання допомоги на центральному та регіональному рівнях.
- 2.4. Чи збільшилась доступність систем раннього попередження про різні небезпеки, а також інформації про ризики виникнення катастроф для людей.

### Обсяг аудиту

Предметом аудиту є стан планування та впровадження заходів щодо зниження ризиків катастроф в Україні, спричинених зміною клімату; нормативно-правові акти, які регулюють відносини щодо зниження ризиків катастроф, спричинених зміною клімату, а саме в частині застосування системи протипаводкових заходів, боротьби з опустелюванням і посухою, лісових пожеж та пожежної безпеки тощо; розпорядчі акти, управлінські рішення, інші документи та джерела інформації, що стосуються мети та предмета аудиту.



**Об'єкти аудиту:** Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України (далі — Міндовкілля), Міністерство аграрної політики та продовольства України (далі — Мінагрополітики), Державна служба України з надзвичайних ситуацій (далі — ДСНС), Державне агентство водних ресурсів України (далі — Держводагентство), Державне агентство лісових ресурсів України (далі — Держлісагентство), обласні державні адміністрації (на період дії воєнного стану — обласні військові адміністрації) (запити).

#### Напрями:

- **Міндовкілля, Держводагентство, ДСНС** — система протипаводкових заходів;
- **Мінагрополітики** — боротьба з опустелюванням і посухою;
- **Міндовкілля, ДСНС, Держлісагентство** — лісові пожежі та пожежна безпека.

#### Обмеження:

Неможливість отримання інформації від органів державної влади та органів місцевого самоврядування, розташованих на території ведення бойових дій та тимчасово окупованих територіях, потребуватиме обмеження сфери охоплення аудиту (Перелік територій, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих Російською Федерацією, затверджений наказом Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України від 22 грудня 2022 року № 309, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 23 грудня 2022 року за № 1668/39004).

Аудит проводився з обмеженнями, встановленими відповідно до Указу Президента України від 24 лютого 2022 року № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні» (із змінами), затвердженого Законом України від 24 лютого 2022 року № 2102-IX, а також Закону України «Про доступ до публічної інформації».

### Методологія аудиту

Аудит проведено згідно з методологією та вимогами, визначеними Посібником IDI із впровадження ISSAI для аудиту діяльності. Під час аудиту аудиторська група використовувала структурований підхід для забезпечення повноти та достовірності зібраних даних, а також проведення об'єктивної оцінки результативності заходів адаптації до зміни клімату, спрямованих на зниження ризиків катастроф в Україні.

Для досягнення цілей аудиту використовувалися різноманітні джерела даних та інструменти. Аудиторська група аналізувала опубліковані ООН та іншими міжнародними організаціями матеріали, урядові стратегічні документи, національні та міжнародні опитування, звіти, а також відповідні правові акти України. Це дало змогу сформуванню обґрунтовану базу для оцінки заходів з адаптації до зміни клімату.

## Критерії аудиту та джерела

Критерії аудиту базуються на таких принципах: відповідність міжнародним програмам, рекомендаціям та керівним принципам у сфері зниження ризиків катастроф:

- **відповідність заходів зі зниження ризиків катастроф, спричинених зміною клімату, вимогам:** Сендайської програми; Керівних принципів Управління ООН зі зменшення ризиків катастроф (далі — UNDRR) «Від слів до дії» щодо «Підвищення готовності до катастроф для ефективного реагування»<sup>1</sup>; Рекомендацій UNDRR «Від слів до дії» щодо «Національної оцінки ризиків катастроф»<sup>2</sup>;
- **результативність впровадження заходів із зниження ризиків катастроф, у тому числі спричинених зміною клімату:** аналіз стану планування та виконання заходів зі зниження ризиків катастроф, спричинених зміною клімату (щодо системи протипаводкових заходів, боротьби з опустелюванням і посухою, лісових пожеж та пожежної безпеки тощо), передбачених операційним планом реалізації у 2022–2024 роках Стратегії екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату на період до 2030 року (далі — Операційний план) та планом заходів щодо виконання Концепції реалізації державної політики у сфері зміни клімату на період до 2030 року<sup>3</sup> (далі — План заходів).

## Чому провели цей аудит

Аудит проведено з метою оцінки результативності заходів щодо зниження ризиків катастроф, спричинених зміною клімату, та забезпечення національної безпеки в умовах загострення кліматичних викликів. В умовах збройної агресії Російської Федерації проти України докільля зазнає серйозних, іноді безповоротних негативних впливів, що ще більше підвищує уразливість східних та південних областей країни. Водночас такі зміни нівелюють здатність територій до адаптації та пом'якшення наслідків глобальної кліматичної зміни, погіршуючи захист природних ресурсів, ландшафтів та забезпечення безпеки громадян.

Цей аудит є частиною Глобального спільного аудиту заходів з адаптації до зміни клімату, ініційованого INTOSAI, з акцентом на «Зниження ризиків катастроф». Мета аудиту — оцінити не тільки відповідність національних заходів міжнародним практикам та вимогам, зокрема вимогам Сендайської програми, а й надійність та готовність систем управління ризиками до екстремальних погодних явищ і катастроф. Рекомендації, надані за результатами аудиту, сприятимуть покращенню управління ризиками катастроф, спричинених зміною клімату, та зміцненню національної стійкості перед обличчям майбутніх викликів.

<sup>1</sup> UNDRR's "From Words to Action" Guidelines on Enhancing Disaster Preparedness for Effective Response. [Електронний ресурс]. Доступний з: <https://www.undrr.org/enhancingdisaster-preparedness-effective-response>.

<sup>2</sup> UNDRR Recommendations «From Words to Action» National Disaster Risk Assessment. [Електронний ресурс]. Доступний з: <https://www.undrr.org/publication/words-action-guidelinesnational-disaster-risk-assessment>.

<sup>3</sup> Затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 06.12.2017 № 878-р.

## Узагальнюючі висновки

Результати аудиту підтверджують необхідність системних змін у підходах до управління ризиками катастроф, спричинених зміною клімату в Україні. Незважаючи на наявні зусилля та окремі позитивні приклади, загальний рівень готовності до природних катастроф залишається недостатнім. Актуальні виклики, зокрема посилення зміни клімату, потребують не лише ефективної адаптації, але й значного зміцнення інституційного потенціалу для запобігання ризикам.

Важливим є створення інтегрованої системи управління ризиками виникнення катастроф, яка забезпечить централізовану координацію між державними установами, місцевими органами виконавчої влади та громадськістю. Особливий акцент має бути зроблений на попередженні катастроф, а не лише на реагуванні на їх наслідки. Це вимагає інтеграції сучасних технологій, а саме прогностичних моделей, та посилення міжнародного співробітництва, включаючи впровадження найкращих світових практик.

Стратегічна адаптація до зміни клімату має стати невід'ємною частиною національної і регіональних політик. Для цього необхідно розвивати системи раннього попередження, що базуються на новітніх кліматичних даних, і забезпечити регулярне оновлення інформації про ризики. Підвищення обізнаності суспільства та участь громадян у питаннях зниження ризиків катастроф також мають стати пріоритетом, оскільки рівень підготовки населення безпосередньо впливає на стійкість громад до викликів, які зростають у сучасних умовах.

## Що ми виявили

Аудит засвідчив, що в Україні є окремі заходи та системи для управління ризиками катастроф, однак їхня інтеграція та ефективність обмежені. Основна увага приділяється реагуванню на катастрофи, а не їхньому попередженню, що не відповідає міжнародним практикам та вимогам, зокрема вимогам Сендайської програми. Незапровадження єдиної міжвідомчої координаційної платформи для збору, аналізу та передачі даних про ризики значно ускладнює розробку та впровадження ефективних заходів адаптації до зміни клімату.

Оцінка ризиків катастроф проводиться нерегулярно і лише в окремих регіонах, що обмежує можливості для комплексного аналізу на національному рівні. Аудитом встановлено, що оцінку вразливості до зміни клімату на регіональному рівні здійснено лише у 7 областях (із 24). Крім того, системи раннього попередження базуються на історичних даних і не враховують сучасної кліматичної зміни, що знижує їхню ефективність у попередженні наслідків таких катастроф, як лісові пожежі чи затоплення.

Військова агресія значно ускладнює моніторинг і управління ризиками, особливо у регіонах України, які перебувають у зоні бойових дій або тимчасово окуповані. Екологічні збитки, завдані збройною агресією, включаючи знищення лісів, забруднення територій та руйнування інфраструктури, створюють додаткові загрози для населення та довкілля. Водночас, незважаючи на складну ситуацію, реалізація міжнародних проєктів та адаптаційних заходів у межах національних і регіональних стратегій демонструє перспективи для вдосконалення системи управління ризиками катастроф.



## Що ми рекомендуємо

Запровадити централізовану міжвідомчу платформу для координації дій, збору, аналізу та обміну даними про ризики катастроф. Ця система має відповідати міжнародним практикам та вимогам, зокрема вимогам Сендайської програми, та використовувати сучасні інформаційні технології.

Модернізувати наявні системи раннього попередження з урахуванням сучасних кліматичних даних та прогнозів. Забезпечити їхню доступність для всіх регіонів України, особливо для територій із високим рівнем ризику катастроф, а саме посухи, паводки та лісові пожежі.

Розробити та впровадити єдину методологію для оцінки ризиків катастроф, спричинених зміною клімату. Забезпечити проведення таких оцінок у всіх регіонах України, а також у ключових секторах, зокрема сільське господарство, водні ресурси та лісове господарство.

Організувати національні освітні кампанії, спрямовані на інформування населення про ризики катастроф та необхідність адаптаційних заходів. Забезпечити доступність інформації про ризики катастроф через сучасні медіа та інтерактивні платформи.

Активніше залучати міжнародну допомогу, досвід та ресурси для впровадження адаптаційних заходів до зміни клімату. Використовувати найкращі практики інших країн для вдосконалення системи управління ризиками катастроф в Україні.

Передбачити у державному бюджеті статті видатків на заходи із запобігання виникненню надзвичайних ситуацій природного характеру. Забезпечити належне матеріально-технічне оснащення установ, що відповідають за управління ризиками, особливо у регіонах із підвищеним рівнем небезпеки.

## ВСТУП

**Світ потерпає від глобальної зміни клімату**, яка призводить до постійного підвищення середньорічної температури, інтенсивності природних катастроф і екстремальних погодних явищ.

**Катастрофи не визнають кордонів**, тому ефективне запобігання та реагування на надзвичайні ситуації (далі — НС) та ліквідація їх наслідків вимагають міжнародної співпраці, спільних зусиль і обміну досвідом.

З метою зміцнення стійкості суспільств до катастроф шляхом зменшення ризиків та мінімізації наслідків природних і техногенних катастроф, державами — членами ООН 18 березня 2015 року на третій Всесвітній конференції ООН зі зменшення ризику катастроф у місті Сендай (префектура Міягі, Японія) прийнято Сендайську рамкову програму зі зменшення ризику катастроф на 2015–2030 роки.

Сендайська програма акцентує увагу на необхідності переходу від реактивних заходів (усунення наслідків катастроф) до проактивних дій (зменшення ризиків, підготовка до катастроф і запобігання) та визначає чотири пріоритети для дій (рис. 1).



Рис. 1. Пріоритети дій Сендайської програми

Зменшення ризиків катастроф є важливою частиною досягнення Цілей сталого розвитку ООН на період до 2030 року, зокрема в аспектах зменшення бідності, зміцнення охорони здоров'я, захисту довкілля та забезпечення стійкого розвитку.

Прогнози свідчать, що у зв'язку зі зміною клімату частота таких явищ, як посухи, пожежі, сильні зливи та зменшення снігового покриву, у подальшому значно зростає. Це створює серйозні загрози для економіки, екосистем та безпеки населення.



**Катастрофа** — велика за масштабами аварія чи інша подія, що призводить до тяжких наслідків (стаття 2 Кодексу цивільного захисту України).

**Надзвичайна ситуація** — обстановка на окремій території чи суб'єкті господарювання на ній або водному об'єкті, яка характеризується порушенням нормальних умов життєдіяльності населення, спричинена катастрофою, аварією, пожежею, стихійним лихом, епідемією, епізоотією, епіфітотією, застосуванням засобів ураження або іншою небезпечною подією, що призвела (може призвести) до виникнення загрози життю або здоров'ю населення, великої кількості загиблих і постраждалих, завдання значних матеріальних збитків, а також до неможливості проживання населення на такій території чи об'єкті, провадження на ній господарської діяльності (стаття 2 Кодексу цивільного захисту України).

**Стихійне лихо** — природне явище, що діє з великою руйнівною силою, заподіює значну шкоду території, на якій відбувається, порушує нормальну життєдіяльність населення, завдає матеріальних збитків (стаття 2 Кодексу цивільного захисту України).

**Ризик катастрофи** — це один із безлічі різних ризиків, з якими можуть зіткнутися будь-які суспільство, спільнота, організація чи особа. UNDRR висуває своє визначення терміна «ризик катастрофи»: «потенційна втрата життя, травми, знищені або пошкоджені активи, які можуть статися із системою, суспільством або спільнотою в конкретний проміжок часу, що визначаються ймовірно як прояв небезпеки, схильності, вразливості та потенціалу» (UNDRR).

**Ризик** — імовірність виникнення будь-якої небезпечної події протягом певного періоду або за певних обставин (Закон України від 18 січня 2001 року № 2245-III «Про об'єкти підвищеної небезпеки»).

Згідно з дослідженнями Європейського агентства з охорони довкілля (ЕЕА) та Міжурядової групи експертів з питань зміни клімату (IPCC) виділено 16 основних кліматичних загроз / небезпек для Європи, які згруповані у 6 типів<sup>4</sup> (рис. 2).

<sup>4</sup> Sixth Assessment Report (AR6) of the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), 2023. [Електронний ресурс] Дані доступні з: <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-cycle/>.

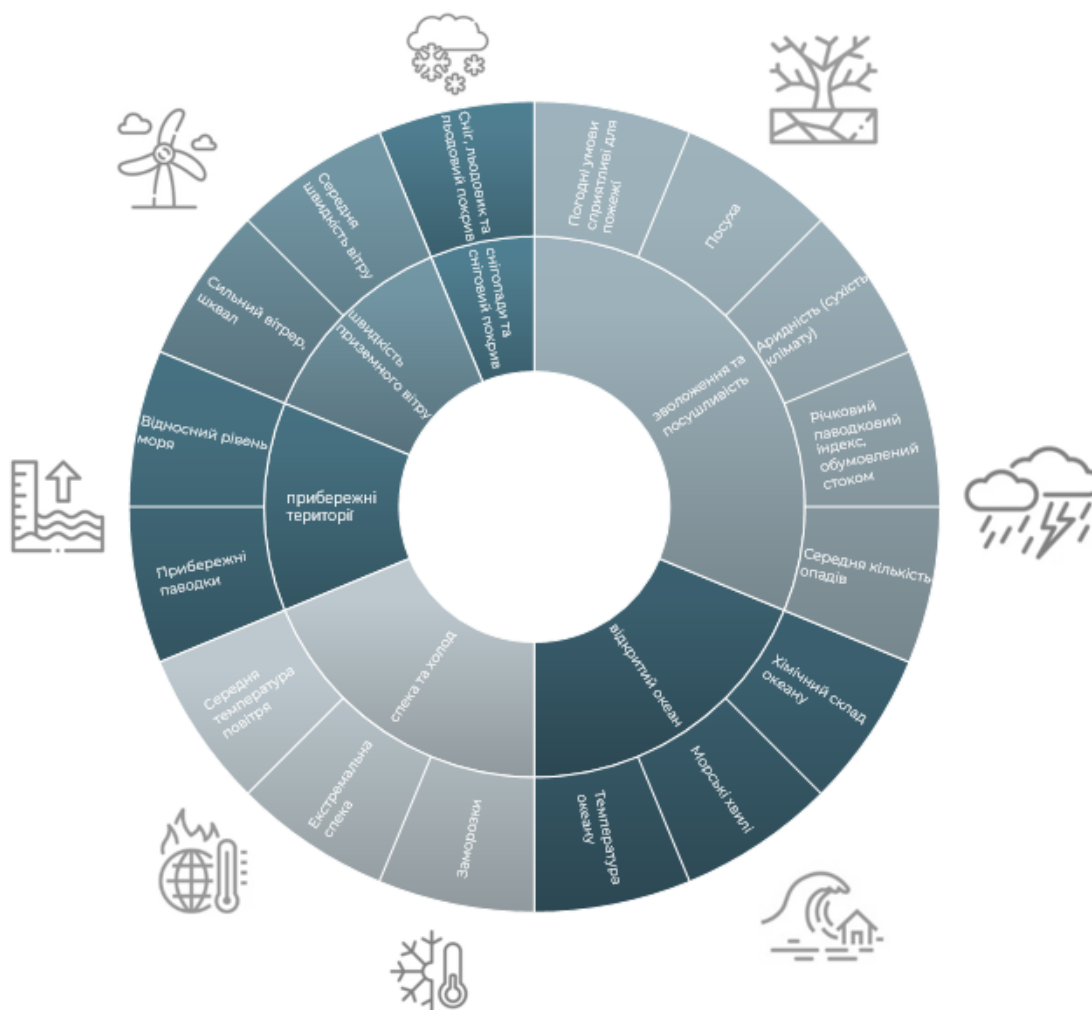


Рис. 2. Кліматичні загрози / небезпеки для Європи

Із 16 основних кліматичних загроз / небезпек для Європи Україні, зокрема, властиві:

- **Зміна температурного режиму**

Починаючи із 1891 року в Україні триває майже безперервний період потепління (рис. 3). Дані фактичних спостережень за температурою повітря на метеорологічних станціях країни свідчать, що кожне наступне десятиліття тепліше попереднього. За останні 30 років майже на всій території України спостерігалися абсолютні максимуми температури (найвищі за весь період метеорологічних спостережень), які досягали +38...+42 °С навіть у районах, де вони раніше не фіксувалися.

За даними спостережень метеостанції Центральної геофізичної обсерваторії імені Бориса Срезневського середньорічна температура 2023 року в столиці України склала +10,8°C, що на 1,8°C вище кліматичної норми.

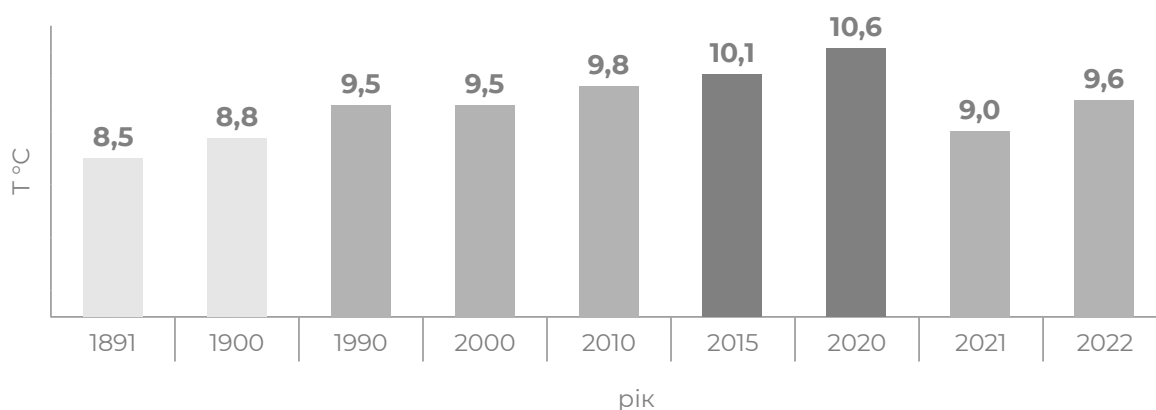


Рис. 3. Середня річна температура повітря по Україні за 1891–2022 роки<sup>5</sup>

### ▪ Зміни у режимі зволоження

В Україні відбуваються суттєві зміни в режимі випадіння опадів, зокрема, перерозподіл опадів між сезонами, зміна їх структури та збільшення інтенсивності. Збільшується кількість малоефективних злив, коли всього за декілька днів випадає майже річна норма опадів, а за одну добу може випасти місячна норма і більше. Такі дощі приносять більше шкоди, ніж користі, адже призводять, зокрема, до інтенсивних паводків.



Фото. Паводок на заході України 2008 року  
Джерело. Відкриті інтернет-ресурси



Фото. Паводок на заході України 2020 року  
Джерело. Відкриті інтернет-ресурси

**Паводки** є одними з найпоширеніших природних катастроф в Україні, особливо в західних регіонах, які спричиняють значні матеріальні збитки та людські втрати.

На сьогодні негативні наслідки від паводків проявляються на 27 відс. території України (16,5 млн га), де проживає майже третина населення.

За аналізом історії та частоти паводків, майже кожен третій рік характеризується високим підняттям рівнів води у річках на паводконебезпечних територіях, до яких належать басейни річок Тиси, Дністра, Пруту та Сирету.

<sup>5</sup> Сформовано за даними Центральної геофізичної обсерваторії імені Бориса Срезневського.

[Електронний ресурс] Дані доступні з: <http://cgo-sreznevskiy.kyiv.ua/uk/diialnist/klimatolohichna/klimatychni-danni-po-ukraini>.



Великий паводок у Карпатському регіоні 2008 року став одним із найбільш руйнівних в історії України та призвів до загибелі 47 осіб і евакуації близько 40 тис. осіб. Червень 2020 року також відзначився паводками на заході України, що пошкодили понад 14 тис. будинків та понад 500 км доріг, спричинили руйнування мостів та іншої інфраструктури.

#### ▪ **Посухи**

Підвищення температури повітря та нерівномірність опадів спричинили зменшення накопичення вологи в ґрунті, що призвело до збільшення частоти та інтенсивності посух.

У зв'язку з кліматичними особливостями території України посухи виникають щорічно, мають різну інтенсивність та площу охоплення. За статистикою метеорологічних спостережень найбільш посушливими є території Херсонської, Миколаївської та Одеської областей, де ймовірність посухи становить 60–70 відс. на десятиріччя. У Дніпропетровській та Запорізькій областях такий показник становить 40–50 відсотків. Останніми роками у південних областях України та прилеглих до них районах східних і центральних областей посухи різної інтенсивності та площі охоплення спостерігаються майже щорічно. Залежно від часу настання посухи, її інтенсивності та тривалості, втрати урожаю сільськогосподарських культур можуть становити від 10 до 70 відсотків. За оцінками експертів, посуха у 2003 та 2007 роках призвела до втрат виробництва зерна в Україні у розмірі близько 3 млрд євро<sup>6</sup>. Посуха 2020 року призвела до втрат 80-90 відс. засіяних площ Одеської області, а збитки перевищили 7 млрд. гривень<sup>7</sup>. У зв'язку з посухами та низькою ефективністю опадів населення України буде змушене стикатися з нестачею прісної води і деградацією сільськогосподарських земель та лісів.

#### ▪ **Пожежонебезпечна погода**

За останнє десятиліття збільшилась кількість та інтенсивність періодів спеки, динаміка яких, за прогнозами, надалі зростатиме. Якщо глобальна температура підвищиться на 4 °C порівняно з доіндустріальними рівнями, екстремальні спеки, які раніше спостерігались один раз на 50 років, можуть виникати майже щороку. Погодні умови сприятимуть високій ймовірності виникнення та розповсюдження пожеж в екосистемах.

Лісові пожежі в Україні є серйозною екологічною та економічною проблемою, особливо в контексті зміни клімату та антропогенного впливу. Відповідно до даних Державної служби статистики України в 2019–2023 роках виникла 6861 пожежа на площі 143,3 тис. га, якими нанесено збитків у сумі 21,5 млрд гривень (рис. 4).

Сезон пожеж 2020 року став рекордним, зокрема, через зростання температур та тривалі посухи.

<sup>6</sup> ВПЛИВ ЗМІНИ КЛІМАТУ В УКРАЇНІ. [Електронний ресурс]

Доступний з: [https://mepr.gov.ua/wp-content/uploads/2023/07/2\\_Vplyv-zminy-klimatu-v-Ukrayini.pdf](https://mepr.gov.ua/wp-content/uploads/2023/07/2_Vplyv-zminy-klimatu-v-Ukrayini.pdf)

<sup>7</sup> Наслідки посухи: аграрії потребують допомоги влади у відстрочені сплати податкових платежів.

[Електронний ресурс] Доступний з: <http://surl.li/qocviz>.

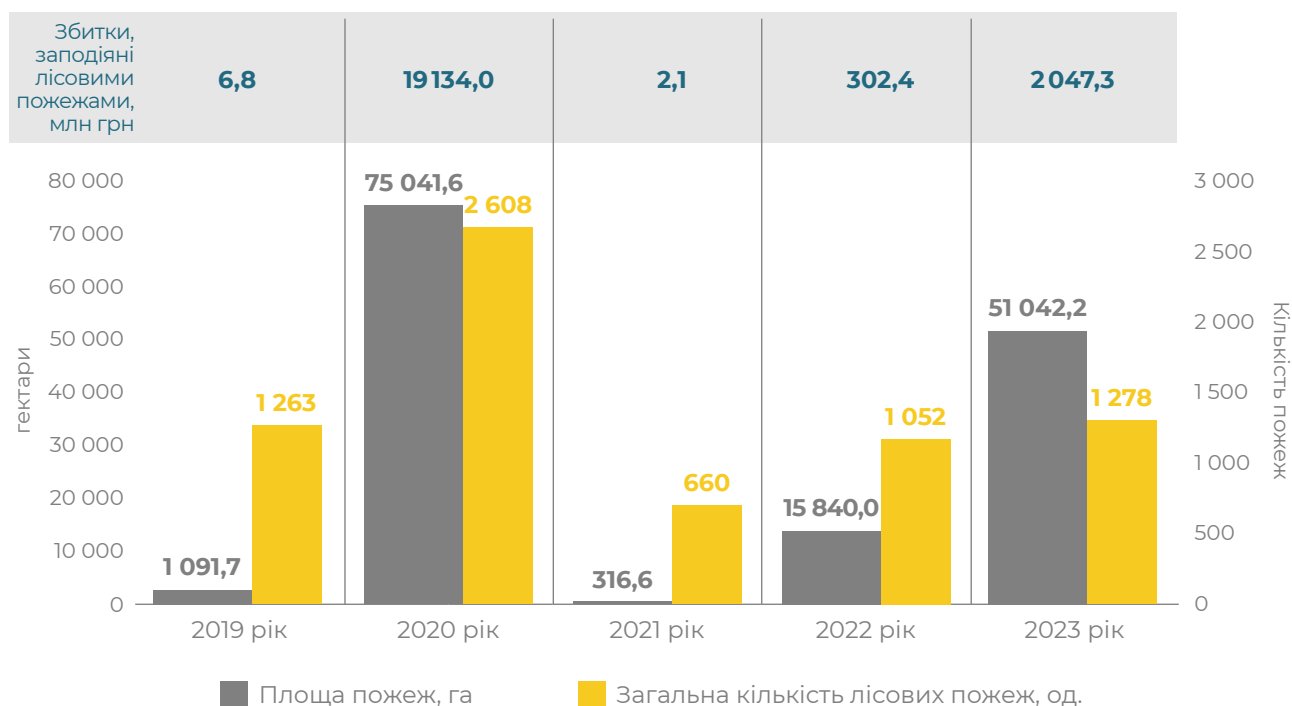


Рис. 4. Динаміка виникнення лісових пожеж та їх площ протягом 2020–2022 років та I півріччя 2023 року

Найскладніша ситуація склалась у Житомирській, Луганській та Харківській областях. Навесні лісовими пожежами була охоплена вся північна частина Житомирської області на площі 43,2 тис. га, із них 6,4 тис. га пройдено верховими. У липні та жовтні в Луганській області пожежами пройдено 29,2 тис. га лісу, із них 13,0 тис. га верховими. У Харківській області – 570,2 га лісу, із них 163,6 га верховими.

Внаслідок пожеж у Житомирській, Харківській та Луганській областях були знищені та пошкоджені сотні будівель і споруд, загинуло 16 чоловік, десятки отримали травми та опіки. Збитки від пожеж склали 19,1 млрд гривень<sup>8</sup>.

- **Військова агресія** Російської Федерації проти України спричиняє додаткові проблеми, зокрема знищення лісів та погіршення стану сільськогосподарських угідь, що підвищує ризик виникнення лісових пожеж. Ці виклики свідчать про необхідність впровадження в Україні адаптаційних заходів:
  - розвиток систем раннього попередження для своєчасного реагування на небезпеки;
  - покращення управління водними ресурсами для зниження дефіциту води;
  - інтеграція заходів стійкості до зміни клімату у просторове планування;
  - захист прибережних зон від затоплення та ерозії;
  - адаптація сільського та лісового господарства до нових кліматичних умов.

Для оцінки вразливості та управління ризиками важливим є використання міжнародного стандарту ISO 14090:2019 Адаптація до зміни клімату, принципи, вимоги та настанови (Adaptation to climate change — Principles, requirements and guidelines)<sup>7</sup>.

У цьому Звіті викладено результати аудиту та рекомендації щодо вдосконалення систем управління кліматичними ризиками, зокрема із використанням найкращих міжнародних практик.

<sup>8</sup> Публічний звіт голови Державного агентства лісових ресурсів України за 2020 рік. [Електронний ресурс] Доступний з: <http://surl.li/ljnuir>.

<sup>9</sup> ISO 14090:2019 Adaptation to climate change — Principles, requirements and guidelines. [Електронний ресурс] Доступний з: <https://www.iso.org/standard/68507.html>

## **1. Чи існують системи для розуміння, оцінки та передачі інформації про ризики катастроф, пов'язані зі зміною клімату, і чи вони ефективно працюють відповідно до найкращих міжнародних практик**

В Україні є окремі системи для розуміння, оцінки та передачі інформації про ризики катастроф, спричинених зміною клімату, однак їх ефективність та узгодженість з найкращими міжнародними практиками є обмеженими. При цьому особливу увагу акцентують на реагування та ліквідацію наслідків катастроф, а не на їх попередження і профілактику. Не розроблено єдиної міжвідомчої системи для збору, оновлення і поширення даних, що обмежує можливості для комплексного оцінювання ризиків катастроф і координації дій на центральному та регіональному рівнях.

Зокрема:

- Незважаючи на розроблену правову основу, відсутність єдиної методики та показників ускладнює комплексну оцінку ризиків катастроф. Хоча методичні рекомендації розроблено для деяких секторів (наприклад, водні ресурси та ліси), їх застосування є фрагментарним, а систематичні національні оцінки ризиків катастроф не проводяться регулярно.
- Оцінки ризиків катастроф не охоплюють усіх аспектів, зокрема соціально-просторового аналізу, що уможливило б виявлення вразливості конкретних територій та груп населення до певних видів катастроф. Лише окремі області здійснюють подібну оцінку, що значно обмежує здатність до прогнозування і підготовки до катастроф.
- Окремі установи, а саме ДСНС, Держводагентство та Держлісагентство, використовують власні методики оцінки і передачі інформації, проте централізованого механізму обміну інформацією про ризики між установами немає. Це обмежує доступ до актуальної інформації для планування та попередження катастроф.
- Незважаючи на міжнародну практику залучення громадськості, в Україні обмежено поширюється інформація про ризики катастроф серед населення, що знижує рівень обізнаності та готовності громад до потенційних загроз.

## 1.1. Чи визначив і оцінив Уряд ризики катастроф, пов'язані зі зміною клімату

### Висновки

Оцінка ризиків катастроф, зокрема тих, що пов'язані зі зміною клімату, в Україні здійснюється частково і неповністю узгоджується з найкращими міжнародними практиками та вимогами. Уряд розробив певні нормативно-правові акти та методології для оцінки ризиків затоплення і пожежної небезпеки, однак комплексної національної стратегії, яка б охоплювала всі види природних та техногенних ризиків з урахуванням зміни клімату, немає.

Наявні оцінки не систематизовані і не охоплюють усіх необхідних елементів, які рекомендовані Управлінням ООН зі зниження ризиків катастроф (UNDRR). Зокрема, єдиної методики для регулярної оцінки всіх видів ризиків, інтегрованої бази даних, механізмів для постійного оновлення та координації між відомствами також немає.

Через нерозроблення загального міжвідомчого координаційного механізму процес визначення та оцінки ризиків катастроф залишається фрагментарним і не забезпечує належного рівня підготовленості до можливих надзвичайних ситуацій.

Відсутність повної та актуальної інформації про ризики обмежує можливості Уряду розробляти і впроваджувати ефективні заходи зі зниження ризиків катастроф і мінімізації потенційних збитків.

### Результати аудиту

#### 1.1.1. Чи періодично оцінюються ризики катастроф, їх вразливість, потужність, вплив, характеристики небезпеки та можливі послідовні наслідки у відповідному соціальному та просторовому масштабі на екосистеми



**Критерій.** Параграф 24(b) Сендайської програми акцентує увагу на необхідності визначення базових показників та регулярного оцінювання ризиків катастроф. Це включає аналіз уразливості, потенціалу, впливу загроз, а також їх можливих наслідків у соціальному та просторовому масштабах із врахуванням екосистемних та національних особливостей.



В Україні ризики катастроф, їх вразливість, потужність, вплив, характеристики небезпеки та можливі послідовні наслідки на екосистеми не оцінюються на регулярній основі. На сьогодні немає єдиної системи моніторингу і прогнозування надзвичайних ситуацій в Україні, що ускладнює моніторинг і управління ризиками на державному та регіональному рівнях

Відповідно до Кодексу цивільного захисту України (далі — КЦЗУ) проведення оцінки рівнів ризику та завчасне реагування на загрозу виникнення надзвичайної ситуації здійснюються на підставі даних моніторингу, експертизи, досліджень та прогнозів щодо можливого перебігу подій з метою недопущення їх переростання у надзвичайну ситуацію або пом'якшення її можливих наслідків.

Пунктом 19 частини другої статті 17<sup>1</sup> КЦЗУ та Положенням<sup>10</sup> про ДСНС визначено, що ДСНС спільно із центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями здійснює прогнозування імовірності виникнення надзвичайних ситуацій, визначення показників ризику та здійснення районування території України щодо ризику виникнення надзвичайних ситуацій.

КЦЗУ (ст. 43) також передбачає, що Порядок функціонування системи моніторингу і прогнозування надзвичайних ситуацій, проведення моніторингу і прогнозування надзвичайних ситуацій, перелік установ та організацій, які належать до суб'єктів моніторингу, спостереження, лабораторного контролю і прогнозування надзвичайних ситуацій, визначаються Кабінетом Міністрів України. Такий порядок, однак, не прийнято, а отже, єдина система моніторингу і прогнозування надзвичайних ситуацій в Україні не функціонує.

Водночас в Україні функціонують окремі системи моніторингу на галузевих та регіональних рівнях, а також на інших рівнях, як самостійні системи, які включають елементи моніторингу та прогнозування надзвичайних ситуацій (рис. 5).

Зокрема, система моніторингу довкілля<sup>11</sup>, яка функціонує в Україні з 1998 року та яку оновлено у 2024 році<sup>12</sup>, включає режим «реагування на надзвичайні екологічні ситуації», що використовується для ліквідації наслідків надзвичайних екологічних ситуацій та запобігання їх подальшому поширенню і передбачає проведення безперервного моніторингу для відстеження впливу наслідків надзвичайної екологічної ситуації на стан довкілля, а також інформування органів державної влади, органів місцевого самоврядування на відповідній території та населення про розвиток надзвичайної екологічної ситуації.

<sup>10</sup> Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 року № 1052.

<sup>11</sup> Система функціонує відповідно до Положення, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30 березня 1998 року № 391.

<sup>12</sup> Постановою Кабінету Міністрів України від 13 червня 2024 року № 684 затверджено Порядок функціонування державної системи моніторингу довкілля та її підсистем. Ця постанова набирає чинності одночасно із Законом України від 20 березня 2023 р. № 2973-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо державної системи моніторингу довкілля, інформації про стан довкілля (екологічної інформації) та інформаційного забезпечення управління у сфері довкілля», який набирає чинності через шість місяців з дня скасування чи припинення воєнного стану, введеного Указом Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 року № 64/2022, затвердженим Законом України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 року № 2102-IX, крім пункту 2 цього розділу, який набирає чинності з дня, наступного за днем опублікування цього Закону.





Рис. 5. Регіональні, галузеві або інші самостійні системи, які використовуються для моніторингу та прогнозування надзвичайних ситуацій в Україні

У 2021 році Україна прийняла [Стратегію екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату на період до 2030 року](#) та затвердила операційний план заходів з її реалізації у 2022–2024 роках<sup>13</sup>.



**Критерій.** Одним з основних завдань Стратегії екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату на період до 2030 року є проведення секторальних досліджень з оцінки ризиків, уразливості та прогнозування зміни клімату у сферах управління водними ресурсами, збереження біорізноманіття, лісового фонду, енергетики, громадського здоров'я, сільського господарства та ґрунтів, транспорту та інфраструктури, туризму.

Операційний план заходів з реалізації у 2022–2024 роках Стратегії екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату на період до 2030 року у зв'язку з військовою агресією Російської Федерації проти України виконано лише частково.

<sup>13</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.10.2021 № 1363-р «Про схвалення Стратегії екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату на період до 2030 року» і затвердження операційного плану заходів з її реалізації у 2022–2024 роках».

**З метою забезпечення проведення секторальних досліджень з оцінки ризиків,** наказом Міндовкілля від 03.06.2023 № 386 затверджено [Методичні рекомендації для здійснення оцінки ризиків та вразливості соціально-економічних секторів та природних складових до зміни клімату.](#)

**Окрему оцінку ризиків та вразливості водних ресурсів до зміни клімату частково здійснено** за допомогою міжнародного проєкту Глобального екологічного фонду (GEF)<sup>14</sup> та Дністровського компонента проєкту «Зміна клімату та безпека у Східній Європі», у межах якого розроблено Стратегічні напрями адаптації до зміни клімату<sup>15</sup> план їх реалізації, інтегрований аналіз уразливості Дністровського басейну, оновлено сценарії зміни клімату для басейну Дністра і проведено аналіз впливу кліматичної зміни на суббасейн Сіверського Дінця (басейн річки Дон).

**Оцінка ризиків затоплень (у тому числі паводків)** здійснюється ДСНС відповідно до Методики попередньої оцінки ризиків затоплень з урахуванням інформації, отриманої від Держводагентства, інших заінтересованих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, які здійснюють заходи з ліквідації небезпечних подій та надзвичайних ситуацій, пов'язаних із впливом затоплення, та їх наслідків. Цей метод базується на даних та попередженнях Українського гідрометеорологічного центру.

Оскільки ДСНС є відповідальним виконавцем за виконання зобов'язань за Угодою про асоціацію між Україною та ЄС, зокрема за імплементацію Директиви 2007/60/ЄС щодо управління ризиками затоплень, ДСНС контролює впровадження Планів управління ризиками затоплення, затверджених розпорядженням Кабінету Міністрів України від 08 жовтня 2022 року № 895-р<sup>16</sup>: Про виконання цих планів ДСНС щорічно звітує Уряд до 1 квітня.

**Оцінку ризиків і вразливості лісів та лісового господарства до зміни клімату** здійснено Українським науково-дослідним інститутом лісового господарства та агролісомеліорації ім. Г. М. Висоцького (далі — УкрНДІЛГА). Згідно з цією оцінкою вплив зміни клімату на ліси України є значним і залежить від природно-кліматичної зони, умов місцезростання та типу лісу. Зміна гідрологічного режиму, зсув меж кліматичних зон, зниження стійкості та життєздатності лісових екосистем, а також збільшення частоти таких несприятливих явищ, як спалахи шкідників, лісові пожежі та вітровали, стають серйозними викликами. Прогнозується, що ці явища впливатимуть на продуктивність лісів та здатність надавати екосистемні послуги.

З метою адаптації лісів до зміни клімату УкрНДІЛГА розроблено проєкт Стратегії адаптації лісів та лісового господарства України, який базується на результатах моделювання кліматичної зміни та аналізі уразливості лісових екосистем. У проєкті

<sup>14</sup> The Global Environment Facility (GEF). Офіційний веб-сайт. Доступний з <https://www.thegef.org/who-we-are>.

<sup>15</sup> Strategic Framework for Adaptation to Climate Change in the Dniester River Basin — Ukrainian. [Електронний ресурс.] Доступний з: [https://issuu.com/zoienvironment/docs/dniester\\_ukr\\_web](https://issuu.com/zoienvironment/docs/dniester_ukr_web).

<sup>16</sup> Плани управління ризиками затоплення на окремих територіях у межах району басейну: річки Вісла; річки Дніпро; річки Дністер; річки Дон; у річки Дунай; річок Криму; річок Приазов'я; річок Причорномор'я; річки Південний Буг на 2023–2030 роки.

визначено найбільш небезпечні загрози для лісів у різних регіонах України та найбільш уразливі лісові насадження. Проєкт перебуває на етапі доопрацювання і підготовки до затвердження.

УкрНДІЛГА у 2023 році розроблено методика оцінювання ризиків лісових пожеж з урахуванням зміни клімату, яка включає аналіз статистичних даних, погодних умов і кліматичних сценаріїв. Методика дає змогу оцінювати щільність лісових пожеж та їх ймовірність за різних сценаріїв зміни клімату в періоди 2023–2040, 2041–2060 та 2081–2100 років. Крім того, розроблено методика оцінки змін балансу вуглецю у лісових насадженнях, пошкоджених пожежами, що уможливорює оцінку впливу пожеж на викиди вуглецю як на окремих ділянках, так і на рівні ландшафтів.

Питання адаптації лісів до зміни клімату також інтегровані в інші стратегічні документи та ініціативи, зокрема в Державну стратегію управління лісами України до 2035 року<sup>17</sup>.

**З метою оцінки ризиків та вразливості сільського господарства до зміни клімату** розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2024 року № 1163-р схвалено [Стратегію розвитку сільського господарства та сільських територій в Україні на період до 2030 року та операційного плану заходів з її реалізації у 2025–2027 роках](#). Особливу увагу в цьому документі приділено заходам з адаптації сільського господарства до зміни клімату, які включені до Стратегічної цілі 5 «Кліматично орієнтоване сільське господарство: пом'якшення наслідків зміни клімату та адаптація до них». Виконання завдання 1 «Сприяння пом'якшенню наслідків зміни клімату та адаптації до них» цієї стратегічної цілі передбачається за напрямками: водопостачання для зрошення земель; кліматично орієнтоване сільське господарство; органічне виробництво; циркулярна біоекономіка; біоенергетика; запобігання утворенню відходів.

Водночас в умовах військової агресії Російської Федерації проти України неможливо повністю оцінити ризики природних катастроф та вплив війни на довкілля.

**Оцінку ризиків та вразливості населених пунктів** до зміни клімату проведено у 7 з 24 областей України, а саме у Волинській, Київській, Івано-Франківській, Львівській, Сумській, Чернівецькій та Чернігівській областях.

У 2024 році Україна прийняла [Стратегію формування та реалізації державної політики у сфері зміни клімату на період до 2035 року і операційний план заходів з її реалізації у 2024–2026 роках](#)<sup>18</sup>.



**Критерій.** Однією із стратегічних цілей Стратегії формування та реалізації державної політики у сфері зміни клімату на період до 2035 року визначено адаптацію до зміни клімату, підвищення опірності та зниження ризиків, пов'язаних із зміною клімату.

<sup>17</sup> Схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 року № 1777-р.

<sup>18</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 травня 2024 року № 483-р «Про схвалення Стратегії формування та реалізації державної політики у сфері зміни клімату на період до 2035 року і затвердження операційного плану заходів з її реалізації у 2024–2026 роках».

З метою досягнення цієї стратегічної цілі операційним планом заходів передбачено продовження проведення протягом 2024–2026 років оцінки ризиків та вразливості соціально-економічних секторів та природних складових до зміни клімату. Відповідальними за виконання цього заходу визначено: Міндовкілля, Мінагрополітики, Міненерго<sup>19</sup> Мінінфраструктури<sup>20</sup> ДСНС, Держлісагентство, Держводагентство, Держрибагентство<sup>21</sup> Національну академію наук України (за згодою), Національну академію медичних наук України (за згодою), Раду міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київську та Севастопольську міські держадміністрації (військові адміністрації), органи місцевого самоврядування (за згодою). При цьому виконання заходів операційного плану у зв'язку з продовженням військової агресії Російської Федерації проти України є ускладненим.

### 1.1.2. Чи використовується та посилюється основна база оцінки ризиків



Аудит виявив, що в Україні основна база індикаторів для оцінки ризиків катастроф, пов'язаних зі зміною клімату, використовується та поступово посилюється, але є аспекти, які потребують додаткової уваги для забезпечення ефективності

Відповідно до пункту 5 Операційного плану на 2022–2024 роки Стратегії екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату на період до 2030 року розроблено перелік індикаторів впливу та реагування на зміну клімату для соціально-економічних секторів та природних складових. Цей перелік включено до Переліку інформаційних потреб управління в галузі охорони навколишнього природного середовища, затвердженого постановою [Кабінету Міністрів України «Деякі питання інформаційних потреб управління в галузі охорони навколишнього природного середовища»](#) від 25 жовтня 2024 року № 1213<sup>22</sup>. Оскільки постанова набере чинності через шість місяців з дня скасування чи припинення воєнного стану, її реалізація потребує додаткового часу. У 2012–2023 роках ДСНС використовувала та наразі використовує базу індикаторів і даних щодо надзвичайних ситуацій та їх наслідків, починаючи з 1997 року. Щодо метеорологічних даних, період збирання охоплює понад 100 років. Індикатори стану безпеки за різними видами загроз постійно оновлюються та доповнюються, що дає змогу підтримувати актуальність даних.

<sup>19</sup> Міністерство енергетики України.

<sup>20</sup> Міністерство розвитку громад та територій України.

<sup>21</sup> Державне агентство розвитку меліорації, рибного господарства та продовольчих програм.

<sup>22</sup> Постанова набирає чинності одночасно з набранням чинності Законом України від 20 березня 2023 р. № 2973-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо державної системи моніторингу довкілля, інформації про стан довкілля (екологічної інформації) та інформаційного забезпечення управління у сфері довкілля», але не раніше дня її опублікування. Цей Закон набирає чинності через шість місяців з дня скасування чи припинення воєнного стану, введеного Указом Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 року № 64/2022, затвердженим Законом України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 року № 2102-IX.

Збір даних проводиться для всіх видів надзвичайних ситуацій, визначених Національним класифікатором [ДК 019:2010 «Класифікатор надзвичайних ситуацій»](#)<sup>23</sup> Оновлення інформації про надзвичайні ситуації, пожежі та небезпечні гідрометеорологічні явища здійснюється на постійній основі. Дані вносяться до відповідних баз даних, що забезпечує їх актуальність і точність.

При цьому дані, що збираються, не консолідується в єдиній базі, що ускладнює доступ до них і використання для прийняття управлінських рішень.

### 1.1.3. Чи була проведена оцінка ризиків відповідно до 10 елементів, рекомендованих UNDRR



**Критерій.** Критерій. Рекомендації UNDRR «Від слів до дії» щодо національної оцінки ризиків катастроф пропонують 10-етапний підхід до розробки національної стратегії зі зниження ризику катастроф:

1. Визначення сильного механізму управління оцінкою ризику, що включає:
  - (а) структуру управління — провідне агентство, орган координації багатосторонніх зацікавлених сторін і технічний комітет;
  - (б) правову основу;
  - (в) угоду про процес.
2. Перед проведенням національної оцінки ризику катастроф (NDRA) слід провести дослідження можливостей, яке має визначити політичну та технічну сферу NDRA.
3. Оскільки оцінка ризиків є дуже інтенсивним процесом збору даних, потрібно розробити стратегію для ефективної організації та управління даними, щойно вони стають доступними.
4. Потрібно розробити ефективні адміністративні, технічні та фінансові можливості для проведення NDRA.
5. Необхідно розробити терміни доручення для NDRA, включаючи часові межі, етапи та результати, ролі та відповідальність зацікавлених сторін та бюджет у межах процесу.
6. Потрібно використати відповідні якісні, напівкількісні та кількісні методи та інструменти для аналізу ризиків.
7. Аналіз ризиків проводиться з урахуванням:
  - (а) ідентифікації та збору наявних вхідних даних;
  - (б) оцінки можливостей управління катастрофами;
  - (в) визначення джерел і чинників ризику, прямих і непрямих впливів та впливу зміни клімату.
8. Для підготовки результатів аналізу ризиків та використання його зацікавленими сторонами, мають використовуватися різні інструменти та методи, а саме геопросторові інструменти і картографування, матриці ризиків, сценарії, криві перевищення втрат, візуалізації та інфографіка.
9. Результати оцінки ризиків мають використовуватися як вхідні дані для прийняття рішень щодо планів, дій та інвестицій для управління ризиком катастроф.
10. Багатостороння система управління має забезпечити оновлення NDRA кожні кілька років, проведення спеціалізованих оцінок ризиків за вимогою та підтримання національного реєстру даних та інформації про ризики.



Аудит засвідчив, що оцінка ризиків катастроф, пов'язаних зі зміною клімату, в Україні не повністю відповідає 10 елементам, рекомендованим UNDRR. Хоча окремі компоненти оцінки ризиків впроваджені на рівні державних установ, загальна система оцінки ризиків не охоплює всіх необхідних елементів, визначених UNDRR, що обмежує можливість комплексного підходу до управління ризиками

<sup>23</sup> Затверджений наказом Держспоживстандарту України від 11.10.2010 № 457.



Україна досягла значного прогресу у впровадженні елементів UNDRR, зокрема щодо управління ризиками затоплення та пожежами. ДСНС проведено попередню оцінку ризиків затоплення, розробляються та оновлюються наявні карти загроз і ризиків затоплення для визначених сценаріїв, розроблено заходи щодо мінімізації ризиків затоплення та забезпечується періодичний (один раз на 6 років) перегляд (оновлення) зазначених заходів.

У 2023 році Кодекс цивільного захисту України доповнено статтею 42<sup>2</sup> «Управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій техногенного характеру та пожеж». На виконання цієї статті затверджено Порядок управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій техногенного характеру та пожеж<sup>24</sup> та Методику оцінювання ризиків виникнення надзвичайних ситуацій техногенного характеру та пожеж<sup>25</sup> які передбачають основні етапи та методи, що використовуються для забезпечення відповідності рекомендаціям UNDRR, зокрема ідентифікація ризиків, аналіз ризиків та оцінювання ризиків, розроблення планів управління ризиками, регулярний перегляд і оновлення оцінок.

У відповідності із зазначеними етапами розроблено та затверджено Порядок проведення зонування територій за результатами визначення рівнів ризиків виникнення надзвичайних ситуацій, пов'язаних із наявністю об'єктів підвищеної небезпеки, а також впливом небезпечних геологічних, гідрологічних та метеорологічних явищ і процесів<sup>26</sup>. Зонування територій за ризиками НС проводиться на рівні територіальних громад, районному, обласному та державному рівнях. До грудня 2025 року мають бути проведені зонування територій окремо за кожним видом характерних для певної території НС.

Зазначені документи, однак, не охоплюють питання оцінки ризиків виникнення природних катастроф, спричинених зміною клімату.

Попри значний прогрес у впровадженні заходів з управління ризиками пожеж та повеней, Україна не досягає деяких ключових критеріїв, рекомендованих UNDRR.

Є сфери, які потребують додаткових зусиль, наприклад, посилення багатосторонньої координації та впровадження комплексного національного підходу до оцінки ризиків усіх типів природних катастроф.

Зокрема, не розроблено єдиного механізму управління оцінкою ризиків, який би включав чітко визначену структуру, координаційний орган для багатосторонніх зацікавлених сторін і технічний комітет. Не проводяться дослідження можливостей перед здійсненням національної оцінки ризиків катастроф (NDRA), а також не розроблена повноцінна стратегія для централізованого управління даними. Окрім цього, багатостороння система управління, яка забезпечувала б систематичне оновлення оцінок і ведення національного реєстру ризиків, не створена. Ці прогалини обмежують можливість системного підходу до оцінки та управління ризиками катастроф в Україні.

<sup>24</sup> Затверджено наказом Міністерства внутрішніх справ України від 31.07.2023 № 627.

<sup>25</sup> Затверджено наказом Міністерства внутрішніх справ України від 13.10.2023 № 836.

<sup>26</sup> Затверджено наказом Міністерства внутрішніх справ України від 06 вересня 2024 р. № 611 (zareestrovano в Міністерстві юстиції України 23 вересня 2024 р. за № 1426/42771).

## Рекомендації

### **Кабінету Міністрів України до 31.12.2025:**

- Створити єдину національну систему управління даними та інформацією про ризики, що включає створення реєстру ризиків для постійного моніторингу та оновлення даних.

### **Міністерству захисту довкілля та природних ресурсів України спільно з Державним агентством водних ресурсів України та Державним агентством лісових ресурсів України до 31.12.2025:**

- Розробити методику оцінки ризиків виникнення природних катастроф із визначенням ролі та відповідальності центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій у процесі оцінки ризиків виникнення катастроф.
- Запровадити оцінювання всіх видів ризиків небезпечних явищ природного походження, враховуючи зазначені у відповідному розділі законодавчі та нормативно-правові акти, й періодично (не рідше одного разу на три роки) інформувати про актуальні ризики небезпечних явищ природного походження ДСНС.

## 1.2. Чи є в Уряді механізми для обміну інформацією про ризики катастроф між особами, які приймають рішення, громадськістю та громадами

### Висновки

Уряд має базові механізми для обміну інформацією про ризики виникнення надзвичайних ситуацій, зокрема через ДСНС та Український гідрометеорологічний центр, що надають дані для осіб, які приймають рішення, та публікують інформацію про певні типи ризиків. Однак ці механізми працюють обмежено і не забезпечують повного та своєчасного інформування громадськості та вразливих громад про всі види загроз. Доступ до інформації для населення є неповним, а геопросторові технології та інновації в інформаційно-комунікаційних технологіях використовуються лише частково.

При цьому централізованих платформ, які б інтегрували всі дані про ризики катастроф і забезпечували доступ до них у реальному часі для всіх зацікавлених сторін, немає. Хоча збитки від катастроф природного характеру реєструються, їхня публікація не є систематичною і не відображає контексту конкретних подій, що ускладнює ефективне управління ризиками на всіх рівнях.

Таким чином, наявні механізми для обміну інформацією не є достатньо ефективними для забезпечення повної обізнаності та готовності до катастроф серед громадськості та місцевих громад, що може призводити до недостатньої готовності до реагування на надзвичайні ситуації.

### Результати аудиту

#### 1.2.1. Чи розробляється, оновлюється та поширюється інформація про ризики катастроф з місця розташування, зокрема карти ризиків



**Критерій.** Параграф 24(с) Сендайської програми передбачає накопичення і регулярне оновлення інформації про ризики катастроф на конкретній території, включаючи створення карт небезпечних зон. Ця інформація повинна бути доступною керівникам, громадськості та жителям районів, схильних до ризику катастроф, у зручному форматі. Для цього рекомендується використовувати технології геопросторової інформації, щоб забезпечити точність і наочність даних, а також їхнє ефективне застосування для зменшення ризиків і підвищення готовності до можливих загроз.



Інформація про ризики катастроф, зокрема карти ризиків, розробляється та періодично оновлюється, але не завжди охоплює повний спектр ризиків та не забезпечує своєчасного поширення даних для усіх зацікавлених сторін

Інформація про ризики таких катастроф, як паводки, лісові пожежі, екстремальні погодні умови, та карти ризиків розробляються і оновлюються окремими установами, зокрема ДСНС та Українським гідрометеорологічним центром. Український гідрометеорологічний центр і підпорядковані йому гідрометеорологічні організації проводять оцінку виникнення небезпечних і стихійних гідрометеорологічних явищ, складають попередження про їх виникнення та доводять до споживачів і населення через засоби масової інформації, зокрема щоденно публікують попередження про небезпечні погодні явища, включаючи показник пожежної небезпеки, на Порталі відкритих даних.

Український гідрометеорологічний центр, який щороку готує «Огляд погоди та стихійних гідрометеорологічних явищ на території України», забезпечує органи державної влади, органи місцевого самоврядування і населення гідрометеорологічною інформацією, доводить її до споживачів і розміщує на Порталі відкритих даних<sup>27</sup>.

ДСНС у 2023 році підготувала [Білу книгу цивільного захисту України](#), в якій висвітлено стан сучасного безпекового середовища, загрози у сфері цивільного захисту, тенденції їх розвитку. Зазначену Білу книгу надіслано для використання в роботі під час планування та здійснення заходів цивільного захисту центральним та місцевим органам виконавчої влади, а її електронна версія розміщена на офіційному вебсайті ДСНС у розділі «Діяльність» — «Діяльність служби»<sup>28</sup>.

Механізм збирання, використання, поширення інформації про опустелювання та деградацію земель<sup>29</sup> передбачає, що з метою підвищення ефективності використання та охорони земель, запобігання і недопущення негативних природних процесів та явищ Міндовкілля на підставі відомостей, отриманих від органів виконавчої влади, проводить аналіз, узагальнює його результати, готує та затверджує зведений оперативний щорічний звіт і розширений п'ятирічний звіт про опустелювання та деградацію земель, публікує і розміщує його на своєму вебсайті для використання органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування під час прийняття відповідних рішень з питань охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів, а також для інформування громадськості. Міндовкілля також подає інформацію Постійному секретаріату Конвенції ООН про боротьбу з опустелюванням у тих країнах, що потерпають від серйозної посухи та/або опустелювання, особливо в Африці (рис. 6).

<sup>27</sup> Дані Українського гідрометеорологічного центру загального користування. [Електронний ресурс] Доступний з: <https://data.gov.ua/dataset/ec1c9a7d-643d-455d-836a-2e411e83da43/resource/87c85b2a-374b-4d27-a030-6a195aef9048>.

<sup>28</sup> Біла книга цивільного захисту України. [Електронний ресурс]. Доступний з: <https://dsns.gov.ua/upload/1/9/7/5/1/6/5/dodatok-bila-kniga-cz-06112023.pdf>

<sup>29</sup> Затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 19 липня 2006 р. № 998.



Рис. 6. Механізм збирання, використання, поширення інформації про опустелювання та деградацію земель

Разом з тим на вебсайті Міндовкілля оперативний щорічний звіт і розширений п'ятирічний звіт про опустелювання та деградацію земель відсутні.

## 1.2.2. Чи використовується геопросторова інформаційна технологія для поширення інформації



**Критерій.** Параграф 24(f) Сендайської програми наголошує на необхідності сприяння доступу до достовірних даних у реальному часі, зокрема використання даних, отриманих із космосу, наземних спостережень та географічних інформаційних систем (ГІС). Також підкреслюється важливість застосування новітніх інформаційно-комунікаційних технологій для вдосконалення засобів вимірювання, збору, аналізу та поширення даних.



Геопросторові інформаційні технології використовуються для поширення інформації про деякі ризики катастроф, однак їх впровадження обмежене і не покриває всіх типів ризиків

Для графічної візуалізації ризиків та загроз в Україні ДСНС спільно з програмою ЄС PPRD East, Інститутом географії Національної академії наук України створено електронний атлас ризиків та загроз виникнення надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру, який містить 143 тематичні карти за видами загроз (зсуви, паводки, лісові пожежі, наявність об'єктів підвищеної небезпеки, у тому числі радіаційної, хімічної, пожежної тощо). При цьому зазначений атлас не є доступним для широких мас громадськості. Геопросторові інформаційні технології використовувались під час розроблення карт загроз та ризиків затоплення, а також управління ризиками затоплення та лісових пожеж.

В Україні функціонують дві багатогалузеві системи прогнозування та раннього попередження про ризики паводків, а саме автоматизовані інформаційно-вимірювальні системи (далі — АІВС) «Тиса»<sup>30</sup> та «Прикарпаття»<sup>31</sup> які використовуються для моніторингу та прогнозування паводків у річкових басейнах. Ці системи забезпечують оперативне прогнозування паводків і надають рекомендації для ухвалення управлінських рішень. Водночас ці системи доступні для громадян, що сприяє підвищенню обізнаності населення про потенційні ризики в регіоні.

## 1.2.3. Чи поширюється інформація особам, які приймають рішення, широкій громадськості та громадам, яким загрожують ризики катастроф



Інформація про ризики катастроф поширюється серед осіб, які приймають рішення, проте доступ громадськості та вразливих громад до цієї інформації обмежений

<sup>30</sup> Сучасний стан та перспективи розвитку Автоматизованої інформаційно-вимірювальної системи АІВС «Тиса». [Електронний ресурс]. Доступний з: [https://buvrtya.gov.ua/newsite/?page\\_id=107](https://buvrtya.gov.ua/newsite/?page_id=107).

<sup>31</sup> АІВС «Прикарпаття». Ресурс доступний з: <http://aivs-pr.dpbuvr.gov.ua/map>.



Для поширення інформації про ризики лісових пожеж створена і функціонує програма [АС «Пожежі»](#)<sup>32</sup>, в якій наявна електронна карта в режимі реального часу відображає оперативну інформацію про температурні аномалії. АС «Пожежі» дає змогу кожному користувачу отримати інформацію про дату та час виявлення температурної аномалії, область, підприємство, лісництво, квартал, виділ тощо.

У зв'язку з введенням воєнного стану в Україні доступ до АС «Пожежі» дозволений лише зареєстрованим користувачам.

Слід зазначити, що дані Європейської інформаційно-моніторингової системи Copernicus, яка, зокрема, функціонує в межах Механізму цивільного захисту, використовувалися ДСНС під час моделювання розвитку масштабних пожеж у природних екосистемах у 2020 році.

#### 1.2.4. Чи використовується супутникова інформація та інформація на місці, включаючи географічні інформаційні системи, для сприяння доступу в реальному часі до даних про ризики катастроф



Супутникова інформація та ГІС частково використовуються для моніторингу ризиків катастроф, але доступ до даних у реальному часі обмежений

Між ДСНС і Державним космічним агентством України (далі — ДКА) підписано угоду, яка стосується співпраці у сфері космічних технологій для покращення управління надзвичайними ситуаціями. Зокрема, ця угода передбачає використання супутникових даних для моніторингу та прогнозування природних і техногенних катастроф, що дасть можливість підвищити ефективність реагування та знизити ризики для населення. Дані ДКА передаються до Оперативно-чергової служби ДСНС та використовуються під час реагування на НС.

Також УкрГМІ<sup>33</sup> та УкрГМЦ<sup>34</sup> використовують супутникові дані під час прогнозування погоди, моніторингу забруднення атмосферного повітря тощо.

На сьогодні в роботі АС «Пожежі» використовуються загальнодоступні дані дистанційного зондування Землі, завантаження яких відбувається з сервісу FIRMS (NASA). Сенсори на супутниках фіксують термоточки. В системі АС «Пожежі» використовуються файли, де знаходяться координати, дані про теплові випромінювання, яскравість, дату та час виявлення термоточок.

Воєнний стан обмежує доступ до деяких супутникових даних для громадськості з міркувань безпеки.

Мінагрополітики не використовує супутникову інформацію, яка сприяє доступу в реальному часі до даних про ризик опустелювання та посух, не вимірює, не збирає, не аналізує та не поширює дані про опустелювання та посухи.

<sup>32</sup> Автоматизована система «Пожежі». [Електронний ресурс]. Доступний з: <https://www.ukrforest.com/system.fire>.

<sup>33</sup> Український гідрометеорологічний інститут ДСНС України та НАН України.

<sup>34</sup> Український гідрометеорологічний центр ДСНС України.

### 1.2.5. Чи використовуються інновації в інформаційно-комунікаційних технологіях для вдосконалення інструментів вимірювання та збору, аналізу та поширення даних



Використання інформаційно-комунікаційних технологій в Україні стає важливим інструментом для ефективного управління надзвичайними ситуаціями, особливо в умовах таких викликів, як природні катастрофи, техногенні аварії та воєнні загрози

У 2023 році в Україні активно розгорталися системи цифрового зв'язку та оповіщення для підвищення ефективності реагування на надзвичайні ситуації. Згідно зі [звітом про основні результати діяльності Державної служби України з надзвичайних ситуацій у 2023 році](#) ДСНС забезпечила 100 відс. оснащення своїх підрозділів засобами цифрового радіозв'язку. У 13 територіальних органах були впроваджені регіональні системи цифрового зв'язку, робота щодо їх розширення триває. Модернізована загальнодержавна автоматизована система централізованого оповіщення дає змогу швидко інформувати населення про надзвичайні ситуації, зокрема виклики воєнного характеру. Ці заходи суттєво підвищують оперативність та координацію рятувальних підрозділів, що особливо важливо в умовах збройної агресії. У межах інтеграції цифрових технологій також здійснюється дослідна експлуатація системи управління силами та засобами цивільного захисту (далі — СУСЗ). Ця система інтегрована з платформою екстреної допомоги за єдиним телефонним номером «112», що дасть можливість оперативно приймати виклики та переадресовувати їх у відповідні служби. Такий підхід до використання сучасних цифрових технологій уможливує забезпечення більш швидкого реагування на виклики, зокрема в умовах багаторівневих надзвичайних ситуацій, і сприяє підвищенню безпеки громадян та ефективності роботи рятувальних служб.

Для розбудови безбар'єрного простору використовується безкоштовний мобільний додаток «Перекладач ЖМ» з функцією виклику екстрених служб. Цей додаток особливо корисний для людей з вадами слуху або мовлення. Інформаційні матеріали з текстового контексту розділу «Абетка безпеки» на сайті ДСНС також адаптовано до потреб людей з вадами слуху за допомогою відеоматеріалів із перекладом на жестову мову, які розповсюджуються через мобільний додаток та соціальні мережі. Також створено чат-боти:

«ДСНС» на платформі WhatsApp for Business від Turn.io, завдяки якому користувачі мають змогу отримувати достовірну інформацію та корисний контент: що робити у надзвичайній ситуації, як надавати домедичну допомогу, як діяти під час обстрілів тощо;

«Інтерактивний інспектор» на платформі Telegram, завдяки якому громадяни, керівники підприємств, суб'єкти господарювання швидко та автоматично можуть отримати консультації щодо забезпечення пожежної безпеки своїх об'єктів.

Для більш ефективного реагування на надзвичайні ситуації та запровадження можливості передачі конкретного місця знаходження постраждалої особи підрозділами ДСНС на території України розгорнуто систему «Android Emergency Location Service» (сервіс, що вбудований в операційну систему смартфонів, який у разі надходження

виклику на номери служби порятунку (101, 112) передає максимально точні координати місця знаходження потерпілого). ДСНС розгорнуто систему розсилки тестових інформаційних повідомлень населенню за технологією CellBroadcast з використанням мереж операторів мобільного зв'язку Київстар, Vodafone, lifecell та проведено її досліду експлуатацію на території неокупованих областей України.

Зважаючи на сучасні виклики в Україні, всі ці інформаційно-комунікаційні технології спрямовані на забезпечення оперативного оповіщення та реагування на надзвичайні ситуації воєнного характеру, посилення безпеки населення.

### 1.2.6. Чи систематично оцінюються, реєструються, публікуються збитки від катастроф у контексті ризиків, пов'язаних із конкретною подією



**Критерій.** Параграф 24(d) Сендайської програми передбачає систематичне оцінювання та фіксування втрат від катастроф. Важливим елементом є поширення та оприлюднення інформації про ці втрати, а також аналіз їхніх економічних, соціальних, медичних, освітніх, екологічних і культурних наслідків. Це має здійснюватися з урахуванням специфічних умов кожного випадку, включаючи аналіз факторів уразливості та підвищеної небезпеки.



Збитки від катастроф оцінюються та реєструються, але їх публікація не є систематичною та часто не враховує контекст конкретних ризиків, пов'язаних із подіями

ДСНС систематично реєструє збитки для урядових звітів, однак ці дані не завжди доступні для громадськості, а зв'язок між збитками та конкретними подіями не завжди деталізований. Держводагентство не проводить систематичної оцінки та публікації збитків від паводків, а фіксує лише збитки від втрат власних активів. Оскільки не має відповідних повноважень.

Держлісагентство звітує перед ДСНС за визначеною формою, в якій вказується кількість лісових пожеж, їх площа, причини виникнення та орієнтовні витрати на гасіння пожеж, прямі і побічні збитки. Витрати на гасіння лісових пожеж визначаються відповідно до затвердженої МВС<sup>35</sup> [Методики розрахунку витрат на гасіння пожежі](#)<sup>36</sup>. Оцінка збитків від наслідків надзвичайної ситуацій техногенного і природного характеру визначається відповідно до [Методики оцінки збитків від наслідків надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру](#)<sup>37</sup>.

<sup>35</sup> Міністерство внутрішніх справ України.

<sup>36</sup> Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 31 січня 2024 р. № 55 «Про затвердження Методики розрахунку витрат на гасіння пожежі» (zareєстровано в Міністерстві юстиції України 14 лютого 2024 р. за № 229/41574).

<sup>37</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 р. № 175 «Про затвердження Методики оцінки збитків від наслідків надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру».

Інформація про обраховані збитки від лісових пожеж зазначається в щорічному публічному звіті голови Держлісагентства, який розміщується на офіційному сайті Держлісагентства.

Слід зазначити, що наразі Міндовкілля активно займається підрахунком шкоди та збитків, завданих Україні внаслідок збройної агресії Російської Федерації, зокрема щодо шкоди, завданої земельним та водним ресурсам, атмосферному повітрю, лісовому та природно-заповідному фонду. Ця робота має надзвичайно важливе значення для оцінки масштабів екологічної шкоди, заподіяної нашій країні, і створення підґрунтя для відновлювальної діяльності у подальшому.



**ЕкоЗагроза**  
Офіційний ресурс Міндовкілля

**2,779 трлн грн\***

Орієнтовні розрахунки збитків від воєнних дій та вплив на довкілля, нараховані Державною екологічною інспекцією відповідно до затверджених методик

Варто зазначити, що для доступу громадян в реальному часі до достовірної інформації про стан довкілля в умовах збройної агресії РФ проти України створено офіційний інформаційний ресурс та мобільний додаток Міндовкілля — **ЕкоЗагроза**.

Цей додаток дає змогу не лише перевірити якість повітря та рівень радіаційного забруднення, але й повідомляти про екологічні злочини. Зібрані дані використовуються для розрахунку екологічних збитків внаслідок збройної агресії, а також для ефективного усунення їх наслідків та стягнення з винних, включаючи Російську Федерацію.

ЕкоЗагроза сприяє активній громадянській участі у вирішенні екологічних проблем, що виникають у умовах збройної агресії Російської Федерації.

\* Джерело: Дані офіційного ресурсу Міндовкілля ЕкоЗагроза, станом на 04.12.2024.

## Рекомендації

**Державній службі України з надзвичайних ситуацій та Міністерству аграрної політики та продовольства (спільно з Державною службою України з питань геодезії та кадастру) до 31.12.2025:**

- Впровадити централізовану систему для надання доступу до інформації про ризики природних катастроф в реальному часі для громадськості та осіб, які приймають рішення.
- Розробити механізми прямого інформування громад через цифрові платформи, зокрема через офіційні сайти та мобільні додатки, для забезпечення доступу громадськості до своєчасної інформації про ризики.
- Розширити застосування геопросторових технологій для відображення та поширення інформації про всі типи ризиків катастроф, спричинених зміною клімату.
- Забезпечити розробку комплексних карт ризиків для усіх видів катастроф, спричинених зміною клімату, які можуть виникати в Україні.

## 2. Наскільки ефективними є планування та реалізація заходів зі зменшення ризиків катастроф, спричинених зміною клімату на центральному та регіональному рівнях

В Україні забезпечено планування та реалізацію заходів зі зменшення ризиків катастроф, спричинених зміною клімату, проте ефективність цих заходів обмежена низкою факторів, включаючи недостатнє фінансування, обмежений ресурсний потенціал, фрагментарну оцінку ризиків та відсутність повноцінних індикаторів для моніторингу і управління. На центральному рівні розроблено нормативно-правову базу, зокрема Кодекс цивільного захисту України та затверджені Кабінетом Міністрів України плани цивільного захисту, які щороку оновлюються. Проте часткове виконання цих планів на регіональному рівні та різниця в рівні підготовленості між областями значно знижують загальну ефективність цих заходів.

Зокрема:

- Не всі області розробили власні стратегії адаптації до зміни клімату чи включили відповідні заходи до регіональних стратегій розвитку або програм.
- В Україні функціонують системи раннього попередження та механізми обміну інформацією про катастрофи на центральному та регіональному рівнях, проте їх покриття територіальними та місцевими автоматизованими системами централізованого оповіщення є недостатнім та потребує модернізації.
- Накопичені матеріальні резерви для реагування на катастрофи є недостатніми і не покривають потреби у випадку значних надзвичайних ситуацій. Резерви формуються, але їхній обсяг не відповідає затвердженим номенклатурам, що створює ризик недостатнього забезпечення у разі масштабних катастроф.
- Громадські центри, спрямовані на підвищення обізнаності населення про ризики катастроф, не створені, що ускладнює залучення громадськості до превентивних заходів. Інформаційна робота проводиться через консультаційні пункти, але цього недостатньо для забезпечення ефективного інформування громад.

## 2.1. Чи існують плани / політики / програми готовності до катастроф на центральному та регіональному рівнях

### Висновки

В Україні є комплексна система планів, політик та програм готовності до катастроф, що функціонує на центральному та регіональному рівнях.

На центральному рівні Уряд затвердив План реагування на надзвичайні ситуації державного рівня, що визначає порядок дій, спрямованих на ліквідацію наслідків та надання допомоги постраждалим у разі загрози виникнення або під час надзвичайних ситуацій, а також розробив плани основних заходів цивільного захисту на 2021, 2022, 2023 та 2024 роки. Наказом ДСНС від 19.03.2024 № 302 затверджено Методичні рекомендації щодо розроблення планів цивільного захисту на особливий період. Ці документи базуються на Кодексі цивільного захисту України, нормативних актах Кабінету Міністрів України та інших відповідних положеннях.

На регіональному рівні кожна область має власні плани реагування на надзвичайні ситуації. Окрім того, обласні державні адміністрації відповідають за розроблення регіональних програм, що включають заходи запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій.

### Результати аудиту

#### 2.1.1. Чи розроблено та постійно оновлюються плани та програми щодо готовності до катастроф та дій у надзвичайних ситуаціях із залученням відповідних інституцій, враховуючи сценарії зміни клімату та їх вплив на ризики катастроф



**Критерій.** Параграф 33(а) Сендайської програми підкреслює необхідність розробки, перегляду та регулярного оновлення стратегій, планів і програм, спрямованих на забезпечення готовності до катастроф і дій у надзвичайних ситуаціях. Цей процес має включати участь відповідних установ і враховувати сценарії зміни клімату та їх вплив на ризики катастроф. Крім того, важливо забезпечити залучення всіх секторів і зацікавлених сторін, де це доречно, щоб досягти інтегрованого та всебічного підходу до зниження ризиків і підвищення готовності.



Плани та програми з готовності до катастроф розроблені на національному рівні, але оновлення та врахування сценаріїв зміни клімату залишаються обмеженим. Відсутній комплексний підхід до включення всіх відповідних інституцій, а також механізми постійного вдосконалення цих програм



Нормативно-правове забезпечення організації робіт з реагування на надзвичайні ситуації в Україні базується на положеннях Кодексу цивільного захисту України та відповідних постановках Кабінету Міністрів України. Кодекс визначає основи організації робіт з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, функціонування пунктів управління та центрів управління в надзвичайних ситуаціях, діяльність керівників і штабів ліквідації наслідків НС, а також планування в межах єдиної державної системи цивільного захисту. Постанови Кабінету Міністрів України конкретизують ці положення, зокрема, регламентують діяльність урядових і регіональних комісій з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, порядок розроблення планів цивільного захисту, функціонування єдиної державної системи цивільного захисту та її реагування на надзвичайні ситуації державного рівня (рис. 7).

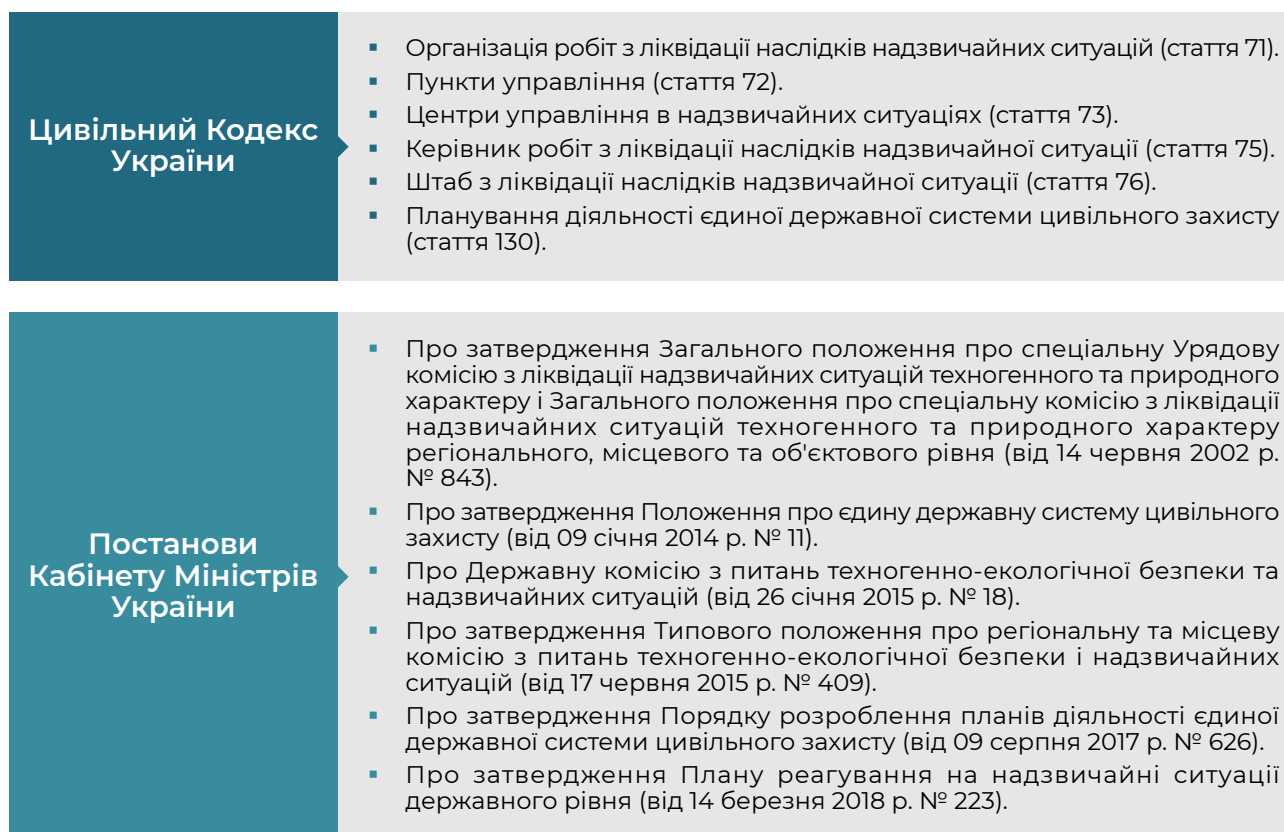


Рис. 7. Нормативно-правове забезпечення організації робіт з реагування на НС

Така нормативно-правова база забезпечує чітку координацію дій і розподіл відповідальності на центральному, регіональному, місцевому та об'єктовому рівнях.

Для впорядкування та координації дій органів державної влади, органів місцевого самоврядування, органів управління та сил цивільного захисту, суб'єктів господарювання, спрямованих на ліквідацію наслідків та надання допомоги постраждалим у разі загрози виникнення або виникнення надзвичайної ситуації, ДСНС розроблено та затверджено План реагування на надзвичайні ситуації державного рівня<sup>38</sup>.

<sup>38</sup> Постановою Кабінету Міністрів України від 14 березня 2018 року № 223.



**Довідково.** Плани реагування на надзвичайні ситуації розробляються відповідно до Національного класифікатора України «Класифікатор надзвичайних ситуацій ДК 019:2010» та Класифікаційних ознак надзвичайних ситуацій, затверджених наказом Міністерства внутрішніх справ України від 06 серпня 2018 року № 658, зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 28 серпня 2018 року за № 969/32421, якими визначені порогові значення негативних факторів небезпечних подій.

У планах реагування на надзвичайні ситуації зазначаються:

- перелік надзвичайних ситуацій, ризик виникнення яких найбільш імовірний для території;
- порядок інформування та оповіщення органів управління та сил цивільного захисту, населення про загрозу виникнення або виникнення надзвичайної ситуації; умови та порядок введення режиму підвищеної готовності або режиму надзвичайної ситуації;
- дії органів управління та сил цивільного захисту в режимах підвищеної готовності та режимі надзвичайної ситуації; організація управління під час ліквідації наслідків надзвичайної ситуації;
- порядок залучення сил цивільного захисту і проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт та організація взаємодії;
- організація основних видів забезпечення під час проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт і ліквідації наслідків надзвичайної ситуації.

ДСНС щороку розробляє План основних заходів цивільного захисту<sup>39</sup> який містить конкретні завдання та заходи з реалізації державної політики, спрямованої на забезпечення безпеки та захисту населення і територій, матеріальних і культурних цінностей та довкілля від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, зниження ризиків виникнення надзвичайних ситуацій та підвищення рівня захисту населення і територій шляхом визначення центральним і місцевим органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування, підприємствам, установам та організаціям конкретних завдань і заходів у сфері цивільного захисту.

З метою запобігання виникненню лісових пожеж та реагування на них Держлісагентством щороку затверджується план основних заходів цивільного захисту, а також підприємствами, установами і організаціями Держлісагентства розроблено мобілізаційно-оперативні плани ліквідації лісових пожеж та погоджено їх з територіальними підрозділами ДСНС та місцевими військовими адміністраціями.

Кожен регіон України має затверджені регіональні програми, які містять заходи із запобігання, ліквідації та зменшення ризиків виникнення надзвичайних ситуацій.

Водночас питання адаптації до зміни клімату включено до регіональних стратегій розвитку в 13 регіонах, ще в 5 регіонах захід у стані виконання. Окремі стратегії адаптації до зміни клімату розроблено в 5 регіонах<sup>40</sup> з 24. Зокрема, в межах міжнародної технічної допомоги в межах реалізації проекту ЄС APENA 3 розроблено проекти стратегій адаптації до зміни клімату для трьох пілотних областей: Івано-Франківської, Львівської та Миколаївської.

Згідно з пунктом 25 Операційного плану реалізації у 2022–2024 роках Стратегії екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату на період до 2030 року строком виконання

<sup>39</sup> Плани основних заходів цивільного захисту України затверджено розпорядженнями Кабінету Міністрів України: на 2021 рік — від 28 грудня 2020 р. № 1659-р; 2022 — від 29 листопада 2022 р. № 1074-р; 2023 — від 25 квітня 2023 р. № 370-р; 2024 — від 12 січня 2024 р. № 29-р.

<sup>40</sup> У Дніпропетровській, Закарпатській, Івано-Франківській, Львівській та Миколаївській областях.

заходу з розроблення регіональних та місцевих стратегій адаптації до зміни клімату або включення питань адаптації до регіональних стратегій визначено 2024–2025 роки.

Наразі у зв'язку із військовою агресією Російської Федерації проти України та першочерговою спрямованістю коштів державного бюджету на потреби оборони розробка державних цільових програм, у тому числі щодо запобігання надзвичайним ситуаціям, не здійснюється.

### 2.1.2. Чи забезпечена при підготовці та оновленні планів / політик / програм участь усіх секторів і відповідних зацікавлених сторін



При підготовці та оновленні планів і політик щодо готовності до катастроф участь зацікавлених сторін забезпечується частково. Залученість секторів є вибірковою, що обмежує повноту та ефективність підходів до управління ризиками

Наявна нормативно-правова база створює умови для залучення всіх секторів та зацікавлених сторін до підготовки та оновлення планів, політик і програм у сфері готовності до катастроф, але на практиці не досягається повного залучення всіх зацікавлених сторін. Результати проведених під час аудиту інтерв'ю свідчать, що у процесі розроблення Плану реагування на надзвичайні ситуації державного рівня брали участь ДСНС, інші центральні органи виконавчої влади, регіональні адміністрації та підприємства, що забезпечує базовий рівень координації. Однак залучення наукових і громадських організацій є вибірковою і залежить від ініціативи окремих регіонів або проєктів міжнародної допомоги, що знижує рівень врахування міжсекторальних ризиків.

Як наслідок, участь секторів, що безпосередньо пов'язані зі зміною клімату (наприклад, охорона довкілля та сільське господарство), залишається обмеженою. Деякі регіональні програми враховують зміну клімату, але цей підхід не є системним.

### 2.1.3. Чи містяться в розроблених планах / політиках / програмах вимоги, зазначені в керівництві UNDRR «Від слів до дії» щодо «Підвищення готовності до катастроф для ефективного реагування»



**Критерій.** Керівні принципи UNDRR «Від слів до дії» щодо підвищення готовності до катастроф для ефективного реагування передбачають комплексний підхід, який включає такі основні аспекти:

- на місцевому та національному рівнях створено повну систему готовності до ризику катастроф. Структура складається з (а) стратегічної основи, (б) законодавчої бази та (в) планів реагування, які доповнені діями щодо мінімальної готовності;
- створюються місцеві та громадські групи реагування на надзвичайні ситуації, для яких проводиться навчання для підвищення обізнаності про ризики та готовності до ефективного реагування;
- застосовується підхід, що враховує всі небезпеки, згідно з якими загальні можливості забезпечують ефективний і результативний спосіб вирішення широкого спектру ризиків;
- симуляційні вправи (стрес-тест), які дають можливість особам та організаціям зрозуміти свої ролі та ролі інших;
- накопичено запас необхідних матеріалів і вжито заходів для своєчасного придбання засобів допомоги.

За інформацією об'єктів аудиту, врахування у планах, політиках та програмах вимог, які зазначені в керівних принципах Управління ООН зі зменшення ризиків катастроф «Від слів до дії» щодо «Підвищення готовності до катастроф для ефективного реагування», та дотримання вимог забезпечуються у межах виконання вимог національного та міжнародного законодавства, ратифікованого Верховною Радою України, в якому кодифіковані ці вимоги.



Розроблені плани та програми з готовності до катастроф частково відповідають рекомендаціям UNDRR, викладеним у керівництві «Від слів до дії». Однак такі ключові аспекти, як інтеграція сценаріїв зміни клімату та залучення всіх зацікавлених сторін, потребують подальшого вдосконалення

Однак аналіз планів реагування на надзвичайні ситуації державного рівня та регіональних планів засвідчив, що ці плани охоплюють основні аспекти готовності, але не повністю враховують рекомендації UNDRR щодо міжсекторальної координації, інтеграції зміни клімату та залучення громадськості. Більш детально досягнення рекомендацій UNDRR, викладених у керівництві «Від слів до дії», висвітлені в наступних підрозділах звіту.

## Рекомендації

### **Державній службі України з надзвичайних ситуацій до 31.12.2025:**

- Розробити та впровадити стандартизований підхід до планування реагування на надзвичайні ситуації, зокрема природних катастроф, спричинених зміною клімату, який враховує ключові рекомендації UNDRR, зокрема міжсекторальну координацію, оцінку впливу зміни клімату та залучення громадськості.

## 2.2. Чи доступні та задовільно функціонують системи раннього попередження про катастрофи на центральному та регіональному рівнях

### Висновки

Системи раннього попередження та механізми обміну інформацією про катастрофи є на центральному та регіональному рівнях, проте їхня доступність та ефективність залишаються обмеженими. Національні системи прогнозування забезпечують інформування органів влади, проте вони не завжди адаптовані для своєчасного і зручного використання громадянською та місцевими громадами. Не розроблено інтерактивних інструментів, орієнтованих на місцеве населення, а саме мобільні додатки або SMS-оповіщення, що знижує здатність громад до оперативного реагування на надзвичайні ситуації.

Основні недоліки включають недостатню інтеграцію місцевих громад у процес попередження, обмежену багатосекторальну координацію та недостатнє фінансування для впровадження доступних інструментів. Така ситуація призводить до низького рівня обізнаності населення про ризики, особливо на регіональному рівні, і знижує загальну готовність до катастроф.

### Результати аудиту



**Критерій.** Параграф 33(b) Сендайської програми закликає інвестувати в розробку, підтримку та зміцнення міжсекторальних систем прогнозування загроз і раннього оповіщення, орієнтованих на потреби населення. Ці системи мають враховувати соціальні, культурні та гендерні аспекти, забезпечувати широке залучення зацікавлених сторін, використовувати соціальні технології та телекомунікаційні засоби для моніторингу небезпечних явищ і оповіщення. Особлива увага акцентується на створенні доступних, простих і недорогих засобів раннього оповіщення, а також на розширенні каналів поширення інформації для максимально ефективного реагування на ризики катастроф.

### 2.2.1. Чи існують та функціонують орієнтовані на людей багатогалузеві системи прогнозування та раннього попередження про ризики катастроф



Розроблено багатогалузеві системи прогнозування та раннього попередження про ризики катастроф, але їхня орієнтованість на населення та ефективність у залученні місцевих громад і секторів є обмеженими. Механізмів, які б повною мірою забезпечували швидке і доступне інформування населення про всі можливі ризики, немає, що знижує здатність населення своєчасно реагувати на потенційні загрози.

В Україні функціонують створені системи моніторингу, прогнозування та оповіщення щодо виникнення надзвичайних ситуацій (рис. 8), однак їхня доступність та ефективність

обмежені. Середня площа покриття територіальними та місцевими автоматизованими системами централізованого оповіщення становить 73 відс. площі населених пунктів держави<sup>41</sup>.

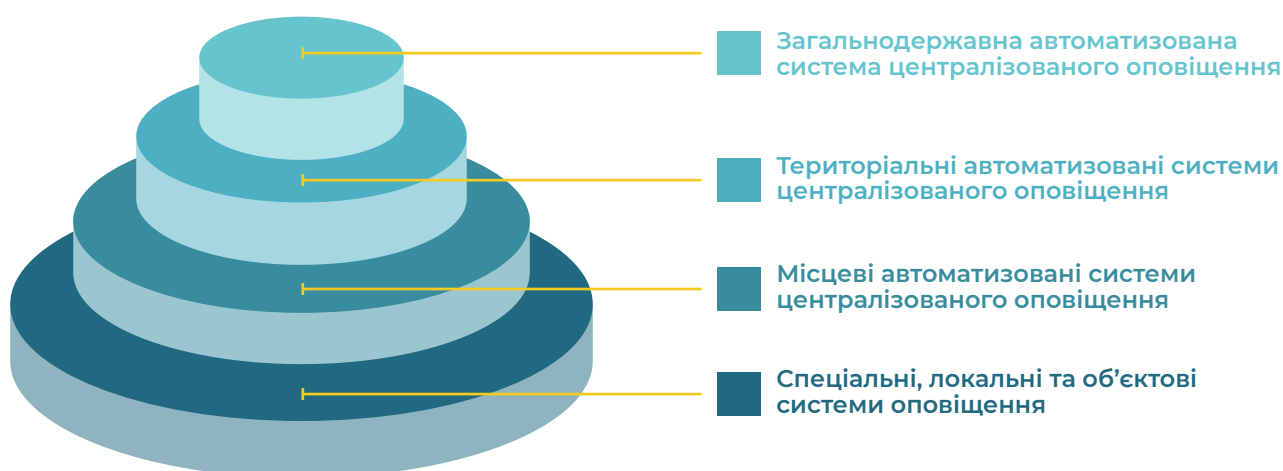


Рис. 8. Рівні системи оповіщення

ДСНС є адміністратором загальнодержавної автоматизованої системи централізованого оповіщення про загрозу виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій. Територіальні автоматизовані системи централізованого оповіщення створюються та функціонують в Автономній Республіці Крим, областях, м. Києві та м. Севастополі. Місцеві автоматизовані системи централізованого оповіщення створюються і функціонують у районах, на територіях територіальних громад.

Відповідно до даних [Державної служби статистики України](#) щодо досягнення цілі 11 «Сталий розвиток міст і громад» Цілей сталого розвитку України до 2030 року, за завданням 11.4<sup>42</sup> індикатором 11.4.1<sup>43</sup> у 2023 році рівень впровадження (створення, модернізації, вдосконалення) місцевих автоматизованих систем централізованого оповіщення населення становив лише 14 відс., проте порівняно з даними 2015 року має суттєве зростання (рис. 9).

<sup>41</sup> Біла книга цивільного захисту України 2021–2022 роки. [Електронний ресурс]. Доступний з: <https://dsns.gov.ua/upload/1/9/7/5/1/6/5/dodatok-bila-kniga-cz-06112023.pdf>.

<sup>42</sup> «Забезпечити своєчасне оповіщення населення про надзвичайні ситуації з використанням інноваційних технологій».

<sup>43</sup> «Рівень впровадження (створення, модернізації, вдосконалення) місцевих автоматизованих систем централізованого оповіщення населення».



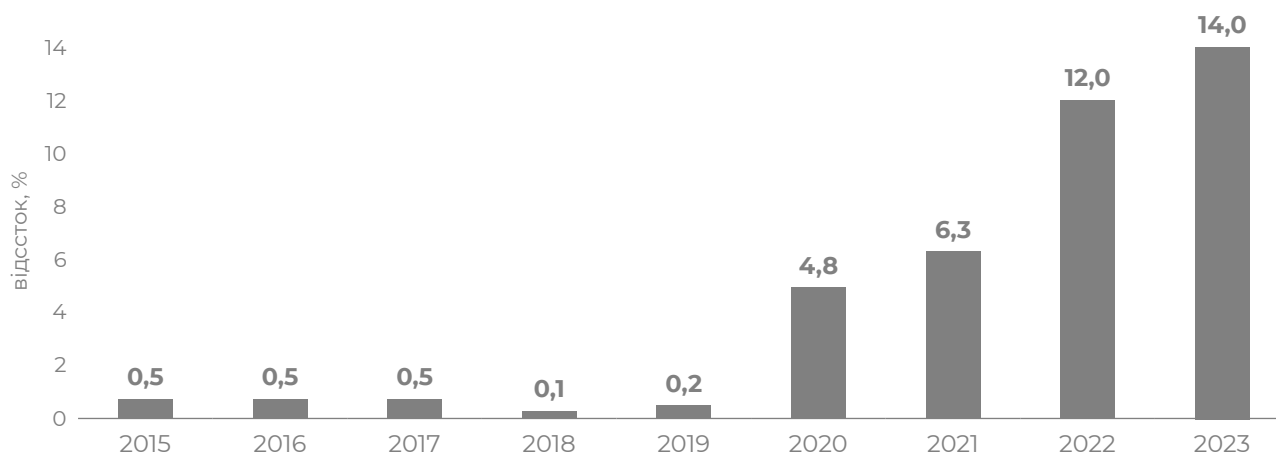


Рис. 9. Рівень впровадження (створення, модернізації, вдосконалення) місцевих автоматизованих систем централізованого оповіщення населення в 2015–2023 роках

У 2022 році розпочалися модернізація загальнодержавної автоматизованої системи централізованого оповіщення<sup>44</sup>, розгортання системи цифрового радіозв'язку в територіальних органах і підрозділах ДСНС.

У 2023 році загальнодержавна автоматизована система централізованого оповіщення перейшла на етап дослідної експлуатації, при цьому всі підрозділи ДСНС на 100 відсотків забезпечено засобами цифрового радіозв'язку. Однак системи цифрового радіозв'язку на регіональному рівні розгорнуто лише у 13 із 25 територіальних органів ДСНС, що свідчить про необхідність подальшого розширення цієї інфраструктури.

Завершення реконструкції всіх рівнів системи — загальнодержавної, територіальних та місцевих автоматизованих систем централізованого оповіщення — заплановано на грудень 2024 року.

Відповідно до планів основних заходів ДСНС на 2022 та 2023 роки 29–30 листопада 2022 року та 23–24 листопада 2023 року проведено перевірки стану готовності загальнодержавної, територіальних, місцевих автоматизованих систем централізованого оповіщення, спеціальних, локальних та об'єктових систем оповіщення із включенням електросирен та інших технічних засобів оповіщення і доведенням до відома населення навчальної інформації у сфері цивільного захисту через засоби масової інформації. Перевірено проходження сигналів, команд та повідомлень від чергових служб на гідроелектростанціях Дніпровського каскаду до пунктів управління ДСНС, а також сигналів і команд по напрямкам міських та замських пунктів управління ДСНС, обласних та Київської міської військових адміністрацій. Про результати повідомлено Уряд.

<sup>44</sup> На виконання розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 липня 2018 р. № 488-р «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку та технічної модернізації системи централізованого оповіщення про загрозу виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій».

У 2022 році ДСНС спільно з операторами мобільного зв'язку України реалізувала проєкт з оперативного інформування населення про загрозу виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій на мобільні телефони.

## Рекомендації

### **Державній службі України з надзвичайних ситуацій до 31.12.2025:**

- Завершити модернізацію та впровадження автоматизованих систем централізованого оповіщення на всіх рівнях.
- Прискорити розгортання систем цифрового радіозв'язку в усіх територіальних органах ДСНС, забезпечивши рівномірний розвиток інфраструктури радіозв'язку на регіональному рівні.

## 2.3. Чи запроваджено механізми для ефективного рятування та надання допомоги на центральному та регіональному рівнях

### Висновки

Механізми для рятування та надання допомоги на центральному та регіональному рівнях запроваджені, проте їхня ефективність обмежена через нерівномірний розподіл ресурсів, недостатнє матеріально-технічне забезпечення та несистематичність навчань. На центральному рівні основні структури з реагування на надзвичайні ситуації функціонують, але відчувається брак ресурсів у регіонах, особливо у віддалених і малозабезпечених районах.

Наявність матеріалів для рятувальних робіт, підготовка працівників і волонтерів, а також локальні системи підтримки для населення в умовах катастроф є фрагментарними. Також неповною мірою забезпечено створення та підтримку притулків, поповнення запасів продовольчих і непродовольчих товарів, що обмежує можливість швидкого та ефективного реагування в разі масштабних катастроф.

### Результати аудиту

#### 2.3.1. Чи накопичено необхідних матеріалів для проведення аварійно-рятувальних робіт



**Критерій.** У параграфі 33(d) Сендайської програми викладено ініціативу створення громадських центрів, які виконують дві основні функції: організація роз'яснювальної роботи серед населення для підвищення обізнаності про ризики катастроф та зберігання необхідних матеріалів і ресурсів для проведення рятувальних операцій і надання екстреної допомоги. Такі центри мають стати важливими осередками підтримки громад у випадку надзвичайних ситуацій для забезпечення швидкої та ефективної мобілізації ресурсів та інформації.



Кількість і розподіл накопичених необхідних матеріалів для проведення аварійно-рятувальних робіт є недостатніми для покриття потреб у разі масштабних або тривалих надзвичайних ситуацій. Недостатнє забезпечення певних регіонів матеріалами ставить під загрозу ефективність реагування на катастрофи

Аудитом встановлено, що в Україні частково накопичено необхідні матеріальні резерви для проведення аварійно-рятувальних робіт, але обсягів створених резервів недостатньо відповідно до затверджених номенклатур. Матеріальні резерви для запобігання виникненню надзвичайних ситуацій і ліквідації їх наслідків створюються (формується) згідно з вимогами статті 98 Кодексу цивільного захисту з метою їх використання у разі загрози виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій (рис. 10).



Рис. 10. Матеріальні резерви для запобігання виникненню надзвичайних ситуацій

**Оперативний матеріальний резерв** створюється ДСНС для запобігання виникненню надзвичайних ситуацій і ліквідації їх наслідків та надання термінової допомоги постраждалим. Наказом ДСНС від 07.06.2022 № 299 (зі змінами) затверджено Номенклатуру та обсяги оперативного матеріального резерву ДСНС (далі — Номенклатура). До Номенклатури включено спеціальне обладнання, засоби забезпечення аварійно-рятувальних робіт, засоби телекомунікації та інформатизації, пожежно-технічне обладнання, пально-мастильні матеріали, автомобільне, медичне і речове майно, шанцевий інструмент, будівельні матеріали, засоби обігріву та інше майно. Станом на 15.08.2024 фактичні обсяги створення оперативного резерву ДСНС становлять 13 відс. обсягів, передбачених Номенклатурою.

Відповідно до вимог пункту 3 Порядку створення та використання матеріальних резервів (крім державних) для запобігання виникненню надзвичайних ситуацій і ліквідації їх наслідків<sup>45</sup> відомчий матеріальний резерв створюється для запобігання виникненню надзвичайних ситуацій і ліквідації їх наслідків у відповідній галузі економіки. ДСНС згідно з вимогами Порядку організації та здійснення контролю виконання органами державної влади та органами місцевого самоврядування вимог законодавства у сфері цивільного захисту<sup>46</sup> у період з березня по квітень 2024 року проведено контрольні перевірки, за результатами яких встановлено, що відомчих матеріальних резервів, зокрема в Держводагентстві та Держлісагентстві, не створено.

Водночас на експлуатаційних ділянках водогосподарських організацій<sup>47</sup> створено аварійний запас матеріалів.

<sup>45</sup> Затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 30 вересня 2015 р. № 775 (із змінами).

<sup>46</sup> Затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 23 січня 2024 року № 70.

<sup>47</sup> Відповідно до статті 98 Кодексу цивільного захисту України, пунктів 3 та 4 Порядку створення та використання матеріальних резервів для запобігання ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30.09.2015 № 775 (зі змінами), наказу Державного агентства водних ресурсів від 16.10.2024 № 136.

При цьому обсяг цих матеріалів становить лише 20 відс. нормативної потреби. Недоукомплектування аварійного запасу матеріалів пояснюється недостатнім виділенням коштів з державного бюджету. Поповнення аварійного запасу матеріалів здійснюється здебільшого за рахунок коштів спеціального фонду водогосподарських організацій, який формується за рахунок надання платних послуг.

**Регіональний матеріальний резерв.** Створення, утримання та поповнення регіональних матеріальних резервів здійснюється за рахунок коштів бюджету Автономної Республіки Крим і місцевих бюджетів.

Відповідно до статті 24 Бюджетного кодексу України обласні та міські територіальні громади повинні планувати резервний фонд бюджету для оперативного реагування на надзвичайні ситуації регіонального і місцевих рівнів.

Середній відсоток накопичення регіональних матеріальних резервів по Україні на 01.07.2024 становить 59,2 відс. (рис. 11).

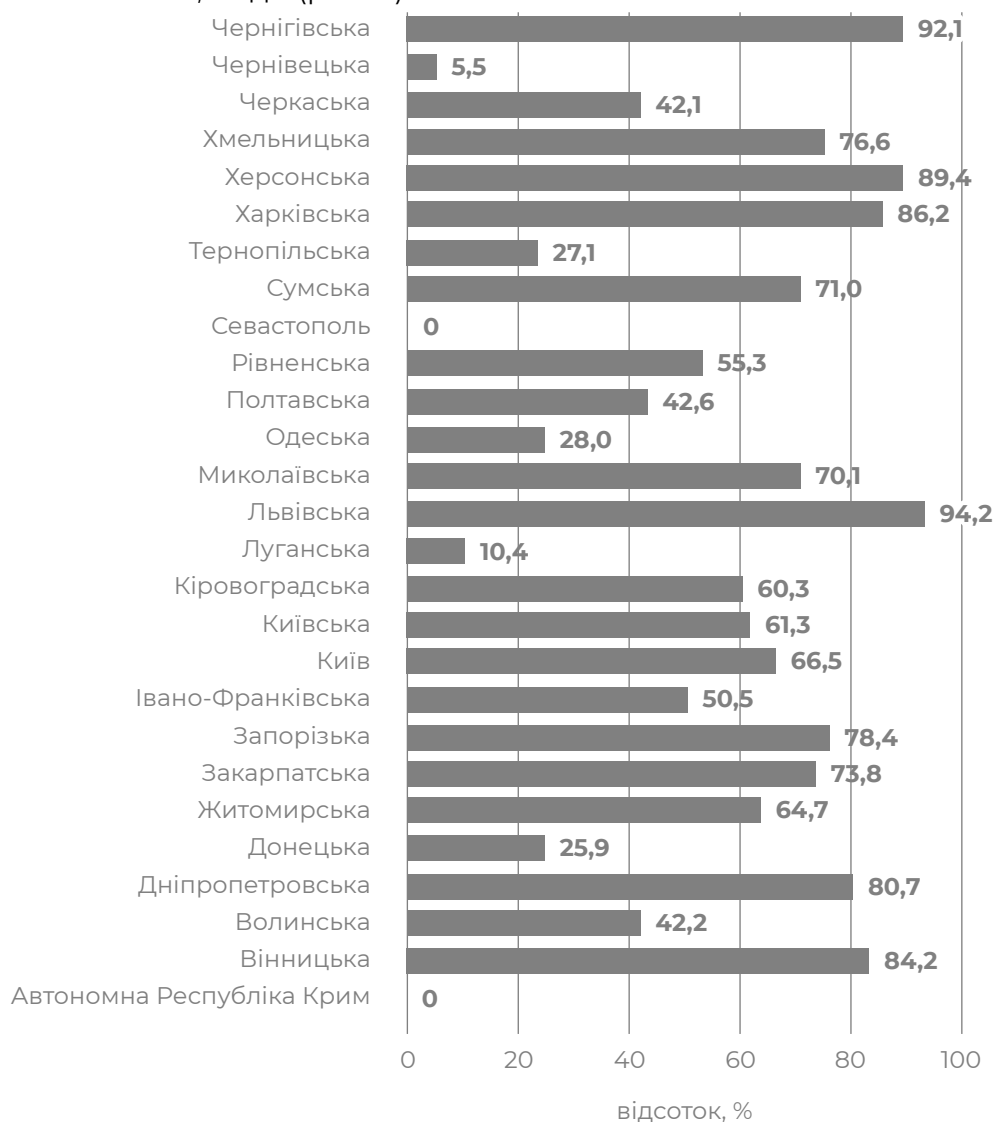


Рис. 11. Відсоток накопичення регіональних матеріальних резервів станом на 01.07.2024

Як свідчить аналіз даних, стан накопичення регіональних матеріальних резервів збільшився на 1,84 відс. порівняно з 01.01.2024.

Стан формування місцевого та об'єктового матеріальних резервів аудитом не охоплювався.

### 2.3.2. Чи посилено технічний і матеріально-технічний потенціал для забезпечення кращого реагування на надзвичайні ситуації

Протягом 2021–2023 років технічний і матеріально-технічний потенціал ДСНС значно посилено.

Станом на 2021 рік середній відсоток укомплектованості спеціальною та спеціалізованою технікою в системі ДСНС становив 95 відс. штатної потреби. При цьому кількість техніки, що підлягала списанню за віковим та технічним станом становила 80,8 відсотка.



**Критерій.** Параграф 33(е) Сендайської програми наголошує на необхідності прийняття державних стратегій і заходів, які визнають роль державних службовців у створенні або зміцненні механізмів координації та фінансування надзвичайної допомоги, а також розроблення заходів для відновлення і реконструкції в посткатастрофічний період. Основна мета цього пункту — забезпечити ефективну організацію дій і ресурсів на всіх етапах реагування на катастрофи — від екстреної допомоги до довгострокового відновлення.



Технічний та матеріально-технічний потенціал для забезпечення реагування на надзвичайні ситуації посилено, але ці заходи є нерівномірними по регіонах і не завжди достатніми для реагування на масштабні катастрофи. У багатьох регіонах все ще відчувається нестача сучасного обладнання та ресурсів для ефективного реагування на надзвичайні ситуації

Станом на 2024 рік, у зв'язку зі збільшенням штатної потреби спеціальної та спеціалізованої техніки на 29,4 відс., середній відсоток укомплектованості становив 87 відс. потреби. Однак кількість техніки, що підлягала списанню за віковим та технічним станом, становила 67,7 відсотка. Таким чином, наявний парк транспортних засобів підрозділів ДСНС збільшився, а відсоток техніки, що потребує списання за віковим та технічним станом, зменшився на 13,1 відсотка.

З метою посилення спроможності підрозділів до виконання завдань за призначенням ДСНС у 2023 році збільшено чисельність:

- піротехнічних підрозділів, наразі функціонують 28 піротехнічних підрозділів (укомплектовано на 86,5 відс. особовим складом та на 82 відс. технікою);
- рятувальних підрозділів, створено 15 нових аварійно-рятувальних частин з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій (укомплектовано на 93 відс. особовим складом та на 65 відс. технікою);
- функціонують 30 підрозділів радіаційного, хімічного, біологічного захисту (укомплектовано на 88 відс. особовим складом та на 73,5 відс. технікою).



Покращення показників забезпечення підрозділів ДСНС технікою та іншими матеріально-технічними засобами вдалося досягти завдяки організованій роботі із закупівлі нових зразків та співпраці з міжнародними та національними донорами з отримання гуманітарної, міжнародної технічної та благодійної допомоги.

Водночас під час аудиту виявлено, що деякі регіони мають обмежений запас аварійно-рятувальних матеріалів, а саме засобів захисту, інструментів для розчистки завалів та інших необхідних ресурсів. У деяких регіонах ці матеріали не поповнювалися протягом тривалого часу, а деякі з них є застарілими або несправними.

Держлісагентством з метою швидкого реагування на лісові пожежі створено мережу пожежно-спостережних веж (щогл), лісових пожежних станцій та штучні водойми, які обладнані пірсами для відбору води. Здійснюється постійне чергування державної лісової охорони, якою проводяться рейди щодо дотримання вимог Правил пожежної безпеки в лісах України<sup>48</sup>.

Крім того, станом на 01.01.2024 в Україні утворено та функціонують 20 тис. 696 підрозділів добровільної пожежної охорони (з них створено впродовж 2023 року — 35), зокрема:

- 19 тис. 15 підрозділів утворено за рішенням суб'єкта господарювання;
- 1 тис. 681 підрозділ утворено за рішенням територіальних громад.

У регіонах держави також створено та функціонує 1 тис. 57 підрозділів місцевої пожежної охорони. Впродовж 2023 року створено 64 такі підрозділи.

### 2.3.3. Чи навчаються заходам реагування на катастрофи працівники та волонтери



**Критерій.** Параграф 33(h) Сендайської програми наголошує на необхідності регулярного проведення навчань для перевірки готовності до катастроф, реагування на них і процесу відновлення. Зокрема, тренувальні заняття з евакуації, навчальна підготовка та створення зональних систем підтримки сприятимуть швидкому та ефективному реагуванню на катастрофи та пов'язані з ними переміщення населення. Особлива увага приділяється забезпеченню постраждалих безпечним житлом, основними продуктами харчування та предметами першої необхідності з урахуванням місцевих потреб та умов. Такі заходи спрямовані на зміцнення спроможності громад до оперативного реагування та мінімізації наслідків катастроф.



Навчання з реагування на катастрофи проводиться для працівників та волонтерів, але їх охоплення та частота є нерегулярними.

Аудитом виявлено, що навчання працівників та волонтерів проводиться переважно для основних груп рятувальних служб, але меншою мірою для волонтерів і працівників

<sup>48</sup> Затверджено наказом Держлісагентства від 27 грудня 2004 р. № 278 «Про затвердження Правил пожежної безпеки в лісах України» (Зареєстровано в Міністерстві юстиції України 24 березня 2005 р. за № 328/10608).

у віддалених регіонах. Деякі регіональні підрозділи повідомили про нестачу ресурсів для регулярного проведення тренінгів, а частина навчальних програм не оновлювалася відповідно до нових типів ризиків і сучасних методів реагування. З метою запобігання виникненню надзвичайних ситуацій ДСНС здійснює навчання і тренування з питань цивільного захисту, у тому числі командно-штабні навчання, штабні тренування, спеціальні об'єктові навчання та тренування, об'єктові тренування.

Для професійної підготовки працівників, які залучаються до гасіння лісових пожеж з питань запобігання, виявлення, локалізації та ліквідації пожеж Державним підприємством «Ліси України», у 2023 році створено філію «Лісопожежний центр», яка проводить навчання працівників за двома програмами «Керівник гасіння лісових пожеж» та «Курс підготовки лісового пожежного», які оновлюються один раз на три роки.

Аналіз результатів опитування засвідчив, враховуючи сучасні виклики, з якими стикається Україна, що в 2022–2023 роках тренування та навчання були спрямовані на підвищення готовності до реагування на надзвичайні ситуації, спричинені військовою агресією Російської Федерації на території України, зокрема для відпрацювання дій у разі можливого застосування ядерної зброї, моделювання аварій на атомних електростанціях, з реагування на наслідки обстрілів, відпрацювання методики застосування безпілотних літальних апаратів (БПЛА) для моніторингу територій та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, проведення тренувальних зборів екіпажів літаків і вертольотів для гасіння пожеж у рівнинній і гірській місцевостях та пошуку і рятування, тобто без урахування специфіки нових кліматичних ризиків.

#### 2.3.4. Чи здійснюються систематичні навчання щодо готовності реагування на катастрофи, включаючи тренування з евакуації



Навчання щодо готовності до реагування на катастрофи, включаючи тренування з евакуації проводяться нерегулярно і не охоплюють усіх регіонів та груп населення. Найвні тренування часто мають формальний характер і не завжди відповідають сучасним вимогам підготовки до різних типів катастроф

Аудит засвідчив, що навчання з готовності та евакуаційні тренування проводяться переважно у великих містах, зокрема в установах, де є належно функціонуючі рятувальні служби. У віддалених та менш забезпечених регіонах такі тренування відбуваються рідко або не проводяться взагалі. У деяких місцях проводиться теоретичне навчання без відпрацювання практичних навичок евакуації. Водночас слід зазначити: щороку ДСНС у співпраці з Міністерством освіти і науки України (далі — МОН) організовує «Тиждень основ безпеки життєдіяльності», який спрямований на підвищення обізнаності учнів і студентів щодо правил техніки безпеки та дій у разі надзвичайних ситуацій.

У 2022 році ДСНС спільно з МОН ініціювали створення «Класів безпеки» у закладах освіти<sup>49</sup>. У межах цього проєкту було створено інтерактивний портал «Класи безпеки»,

<sup>49</sup> Проєкт офіційно підтриманий розпорядженням Кабінету Міністрів України від 07 вересня 2022 року № 792-р, а також наказом МОН від 10.02.2023 № 135.

який дає змогу ознайомитися з діючими класами у різних регіонах України. Заняття у таких класах охоплюють правила пожежної та мінної безпеки, алгоритми дій під час сигналу «Повітряна тривога» та інших надзвичайних ситуацій. До проведення занять залучаються працівники ДСНС, Нацполіції, медичні працівники, волонтери Товариства Червоного Хреста України, представники ООН ЮНІСЕФ тощо.

Ці ініціативи сприяють інтеграції безпекових знань у систему освіти та формують у населення базові навички з реагування на катастрофи.

### 2.3.5. Чи створюються локальні системи підтримки з метою забезпечення швидкого та ефективного реагування на катастрофи та пов'язане з ними переміщення, включаючи доступ до безпечного притулку, основних продовольчих та непродовольчих товарів допомоги відповідно до місцевих потреб



Локальні системи підтримки для забезпечення швидкого реагування на катастрофи створюються, але їхня ефективність та рівень підготовленості залишаються недостатніми в багатьох регіонах. Доступ до безпечних притулків, продовольчих та непродовольчих товарів не завжди відповідає потребам населення в умовах надзвичайних ситуацій.

Місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування створені локальні системи підтримки — територіальні підсистеми Єдиної Державної Системи Цивільного Захисту. Під час аудиту виявлено, що у великих містах є певні ресурси для підтримки населення під час катастроф, включаючи тимчасові притулки та основні засоби допомоги. Однак у віддалених регіонах та менших населених пунктах доступ до таких систем підтримки обмежений, а запаси продовольства, води та медикаментів не завжди достатні. У деяких районах немає організованих безпечних притулків, адаптованих для переміщення значної кількості людей.

## Рекомендації

### Обласним державним адміністраціям, органам місцевого самоврядування до 31.12.2025:

- Забезпечити достатній рівень фінансування створення регіональних матеріальних резервів відповідно до затверджених номенклатур.

### Державній службі України з надзвичайних ситуацій, обласним державним (військовим) адміністраціям до 31.12.2025:

- Розробити та впровадити план систематичних навчань з реагування на надзвичайні ситуації для віддалених регіонів, залучивши волонтерів, місцеве населення та працівників органів місцевого самоврядування. Забезпечити доступ до сучасних навчальних матеріалів, симуляцій та практичних тренувань із врахуванням новітніх ризиків, включаючи зміну клімату.

## 2.4. Чи збільшилась доступність систем раннього попередження та інформації про ризики для населення

### Висновки

Сендайська програма зі зниження ризику катастроф визначає ключові показники для оцінки прогресу країн у реалізації стратегій зменшення ризиків катастроф. Україна демонструє поступове покращення, зокрема, національний бал за затвердження стратегій у 2023 році досягнув 0,58, що свідчить про позитивну динаміку. Однак загальний рівень залишається низьким, що вказує на наявність значних недоліків у реалізації стратегій.

Рівень впровадження систем раннього попередження суттєво зріс у період із 2015 до 2020 року, однак у 2023 році він знизився до 0,65. Це може бути наслідком збройної агресії Російської Федерації проти України, недостатньої модернізації систем або перерозподілу ресурсів, що негативно вплинуло на доступність і ефективність систем раннього попередження.

Попри те, що Україну включено до країн, які завершили звітність за всіма показниками Сендайської програми, даних щодо охоплення населення інформацією раннього попередження та ефективності попереджувальної евакуації наразі немає. Це ускладнює повну оцінку впливу заходів на зниження ризиків катастроф.

Організація евакуації під час надзвичайних ситуацій ускладнена через недостатню взаємодію органів влади, недоліки в плануванні та хаотичність дій населення. Внесення змін до нормативно-правової бази, а саме створення координаційних штабів, покращує умови для ефективного проведення евакуації, але потребує подальшого вдосконалення.

### Результати аудиту

Сендайська рамкова програма зі зниження ризику катастроф на 2015–2030 роки ([Sendai Framework for Disaster Risk Reduction](#)) визначає результативні показники, які дають змогу оцінювати прогрес у зниженні ризиків катастроф на глобальному, національному та місцевому рівнях. Ці показники розподілено за сімома глобальними цілями (A-G) (рис. 12).



Рис. 12. Глобальні цілі Сендайської рамкової програми зі зниження ризику катастроф на 2015–2030 роки

Зазначимо, що Управлінням ООН зі зменшення ризику катастроф (UNDRR) створено Онлайн-моніторинг Сендайської програми (Sendai Framework Monitor)<sup>50</sup> — цифровий інструмент, який дає можливість країнам відстежувати та звітувати про прогрес у досягненні цілей Сендайської програми. Інструмент використовується для збору даних, аналізу результатів і надання інформації про заходи зі зниження ризику катастроф на національному, регіональному та глобальному рівнях.

Відповідно до даних цього ресурсу Україна включена до країн, які завершили всі показники щодо Сендайської програми (рис. 13).

<sup>50</sup> Онлайн-ресурс доступний з <https://sendaimonitor.undrr.org>.

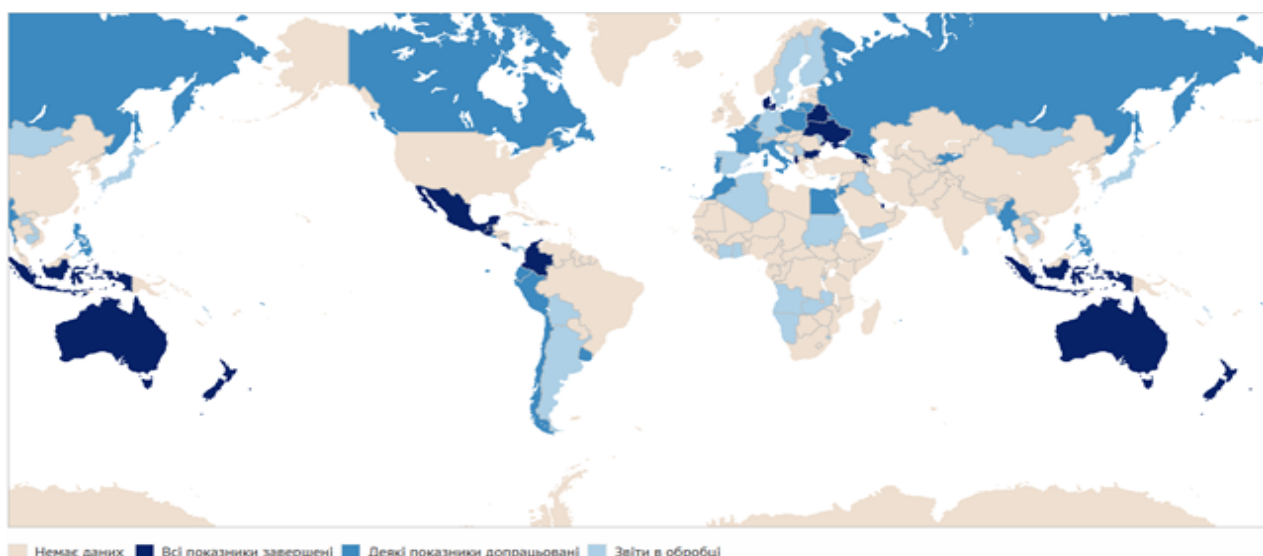


Рис. 13. Карта звітності щодо досягнення глобальних цілей Сендайської програми щодо зменшення ризику катастроф<sup>51</sup>



**Довідково.** Для цілей аудиту критеріями обрано індикатори за Ціллю 7 «Доступність та охоплення системи раннього попередження», а саме зростання порівняно з 2015 роком даних за показниками:

- кількість людей на 100 000, які охоплені інформацією раннього попередження через органи місцевого самоврядування або національні механізми розповсюдження;
- відсоток органів місцевого самоврядування, які мають план дій за ранніми попередженнями;
- відсоток населення, яке зазнає ризиків від катастроф, захищене шляхом попереджувальної евакуації після раннього попередження.

Згідно з даними онлайн-моніторингу Сендайської програми «Середній національний бал за затвердження та реалізацію стратегій зниження ризику катастроф» поступово покращується, зокрема, у 2023 році він досягнув 0,58. Це свідчить про позитивну динаміку, проте загальний бал залишається низьким, що може вказувати на недоліки у реалізації стратегій або їх відповідності міжнародним вимогам.

Частка місцевих органів влади, які реалізують стратегії, залишається стабільною (92,59 відс.) з 2020 року.

Рівень впровадження систем раннього попередження, які забезпечують своєчасну інформацію для захисту населення від ризиків катастроф, суттєво збільшився — з 0,43 (у 2015 році) до 0,71 (у 2020 році). Це свідчить про значний прогрес у розвитку систем раннього попередження, що включає впровадження нових технологій і покращення процедур оповіщення. При цьому у 2023 році показник зменшився до 0,65, що може вказувати на проблеми з доступністю чи ефективністю систем раннього попередження. Ці проблеми могли бути спричинені збройним конфліктом, перерозподілом ресурсів на військові потреби або недостатньою технічною модернізацією.

<sup>51</sup> Measuring implementation of the Sendai Framework. Ресурс доступний з: <https://sendaimonitor.undrr.org/>.

### Інформація про досягнення результативних показників досягнення глобальних цілей Сендайської програми

Результативний показник	2015	2020	2021	2022	2023
<b>Стратегії зниження ризику катастроф</b>					
<b>E-1:</b> Середній національний бал за затвердження та реалізацію національних стратегій зниження ризику катастроф відповідно до Сендайської рамкової програми із зниження ризику катастроф на 2015–2030 роки	0,55	0,57	0,53	0,53	0,58
<b>E-2:</b> Відсоток місцевих органів влади, які прийняли та реалізують місцеві стратегії зниження ризику катастроф відповідно до національних стратегій	100	92,59	92,59	92,59	92,59
<b>Раннє оповіщення та інформація про ризики</b>					
<b>G-1:</b> Кількість країн, які мають системи раннього попередження виникнення катастроф	0,43	0,71	0,71	0,71	0,65
<b>G-6:</b> Відсоток населення, що знаходиться під впливом або ризиком катастроф та захищеного попереджувальною евакуацією після раннього оповіщення	Без даних	Без даних	Без даних	Без даних	Без даних

Джерело: ANALYTICS. Sendai Framework Monitor. Доступний з: <https://sendaimonitor.undrr.org/analytics/country-global-target/19/8?countries=181>

Аудитом встановлено, що офіційних статистичних даних чи іншої офіційної інформації щодо кількості осіб, охоплених інформацією систем раннього попередження через місцеві органи влади або національні механізми поширення інформації в Україні, а також щодо відсотка органів місцевого самоврядування, які мають план дій за ранніми попередженнями, та відсотка населення, яке зазнає ризиків від катастроф, захищене шляхом попереджувальної евакуації після раннього попередження, немає. Тому оцінити динаміку зростання показників з 2015 року немає можливості.

Водночас слід зазначити, що евакуація населення у разі виникнення надзвичайних ситуацій проводиться відповідно до статті 33 Кодексу цивільного захисту України та планів евакуації населення населеного пункту, району (міста), області, розроблених відповідно до Порядку проведення евакуації у разі загрози виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30 жовтня 2013 року № 841.

Евакуація є завданням, виконання якого належить до компетенції органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, керівників об'єктів господарювання, що потребує відповідного рівня підготовки, відповідальності та чіткої взаємодії між усіма структурами держави.

Відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2022 року № 179-р «Про організацію функціонування єдиної державної системи цивільного захисту



в умовах воєнного стану» керівники обласних військових адміністрацій здійснювали заходи з організації проведення евакуації населення із районів ведення бойових дій.

Згідно з даними Білої книги цивільного захисту України<sup>52</sup> практика організації проведення евакуації населення засвідчила про недостатній рівень організації взаємодії між органами виконавчої влади та органами управління різних відомств і рівнів підпорядкування, зокрема з питань оповіщення, збору, транспортування, розміщення і життєзабезпечення.

Досвід здійснення евакуації населення під час збройного конфлікту підтверджує, що за цих умов виникають хаотичні, неконтрольовані потоки біженців, у тому числі на власному транспорті, які значно ускладнюють як пересування і постачання військ, так і проведення заходів з евакуації населення.

Водночас агресивні дії супротивника та швидка зміна воєнної обстановки не дали можливості місцевим органам виконавчої влади забезпечити проведення евакуації населення відповідно до завчасно розроблених планів. Більшість населення самостійно покидали небезпечні території на власному транспорті, автомобілях знайомих та волонтерів, а також на евакуаційних потягах.

З метою поліпшення взаємодії між органами виконавчої влади, органами військового управління та органами управління різних відомств і рівнів підпорядкування при проведенні евакуації, в 2022 році внесено зміни до Порядку проведення евакуації у разі загрози виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій в частині створення координаційних штабів на державному, регіональному та місцевому рівні<sup>53</sup>. Координаційний штаб є головним органом з організації та координації проведення евакуаційних заходів на відповідному рівні.

## Рекомендації

### Державній службі України з надзвичайних ситуацій до 31.12.2025:

- Продовжити модернізацію системи оповіщення населення та забезпечити рівномірне охоплення населення, особливо у віддалених районах, враховуючи сучасні виклики.
- Вжити заходів щодо регулярного збору та публікації даних про охоплення інформацією раннього попередження та результати попереджувальної евакуації для забезпечення прозорості та покращення планування заходів зниження ризиків виникнення надзвичайних ситуацій.
- Забезпечити належну координацію між органами виконавчої влади на всіх рівнях шляхом систематичного оновлення планів евакуації та проведення навчань.

**Заступник Голови Рахункової палати**

**Сергій КЛЮЧКА**

<sup>52</sup> Білої книги цивільного захисту України 2021–2022 роки. Електронний ресурс.

Доступний з: <https://dsns.gov.ua/upload/1/9/7/5/1/6/5/dodatok-bila-kniga-cz-06112023.pdf>

<sup>53</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 29 липня 2022 р. № 854 «Про утворення Координаційного штабу з питань проведення обов'язкової евакуації населення в умовах воєнного стану».

