



**ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ
ГОТОВНОСТІ ДО КАТАСТРОФ
ТА ДО ВІДНОВЛЕННЯ, РЕАБІЛІТАЦІЇ
І РЕКОНСТРУКЦІЇ ЗА ПРИНЦИПОМ
«КРАЩЕ, НІЖ БУЛО»**

АНАЛІТИЧНА ЗАПИСКА

ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ГОТОВНОСТІ ДО КАТАСТРОФ ТА ДО ВІДНОВЛЕННЯ, РЕАБІЛІТАЦІЇ І РЕКОНСТРУКЦІЇ ЗА ПРИНЦИПОМ «КРАЩЕ, НІЖ БУЛО»

АНАЛІТИЧНА ЗАПИСКА

Благодійний фонд «Право на захист»

**Проект «Зменшення вразливості до ризиків катастроф
в Україні (Фаза II)»**

Виконавець:

Софія Шутяк, стратегічний аналітик БФ «Право на захист»

За фінансової підтримки Європейського Союзу.

Проте висловлені погляди та думки належать лише автору і не обов'язково відображають погляди Європейського Союзу чи Департаменту цивільного захисту і гуманітарної допомоги Європейського Союзу. Ні Європейський Союз, ні орган, що надає гранти, не несуть за них відповідальності.

ВСТУП

Центральне дослідницьке запитання — на чому повинні базуватися критерії поняття «відбудувати “краще, ніж було”» («Build Back Better») під час планування повоєнного відновлення України на рівні громад?

Цей документ є продовженням попередньо проведеної роботи щодо виявлення рівня включення у державне управління України пріоритетів Сендайської рамкової програми зменшення лих та покликаний повернути увагу до зміни підходів до планування розвитку територій місцевих громад із дотриманням пріоритетів Сендайської рамкової програми (далі — СРП).

Нагадаємо, що ціль СРП — запобігати новим і зменшити існуючі ризики лих шляхом впровадження інтегрованих і інклюзивних економічних, структурних, правових, соціальних, медичних, культурних, освітніх, екологічних, технологічних, політичних та інституційних заходів, які попереджають і зменшують ризики небезпеки та вразливості до катастроф, підвищують готовність реагування на них та відновлення, а отже, посилюють стійкість.

Досягнення цілі СРП можливе за умови здійснення цілеспрямованих дій усередині певних секторів та між секторами з боку системи державного управління на місцевому, національному, регіональному та глобальному рівнях у чотирьох пріоритетних.

ЧОТИРИ ПРІОРИТЕТИ, ЯКІ ВИДІЛЯЄ СЕНДАЙСЬКА РАМКОВА ПРОГРАМА ЯК КРИТЕРІЇ НАЛЕЖНОГО УПРАВЛІННЯ У БЕЗПЕКОВІЙ СФЕРІ

Пріоритет 1

РОЗУМІННЯ РИЗИКУ ЛИХ

Управління ризиками лих має базуватися на розумінні ризику лиха та усіх його можливих масштабів. Наприклад, всихання деревини унаслідок дії високих температур буде мати своїм наслідком лише втрату деревини у лісі, чи наслідком може бути пожежа, яка вплине на безпеку житла людей та їхнє здоров'я? Саме вчасне визначення потужності ризиків лих, їх впливів на осіб та майно, характеристики небезпек та впливів на довкілля є основою для ефективного управління ризиками. Цьому пріоритету сприяє здійснення належного моніторингу стану довкілля, функціонування єдиної державної системи цивільного захисту та її підсистем.

Пріоритет 2

ПОСИЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ СТИХІЙНИХ ЛИХ ДЛЯ УПРАВЛІННЯ РИЗИКОМ ЛИХА

Управління ризиками стихійних лих на національному, регіональному і глобальних рівнях є життєво важливим у всіх секторах. Забезпечення узгодженості національних і місцевих структур, положень, правил і державної політики шляхом визначення ролей і обов'язків, визначення відповідальних за управління безпекою. Належне управління ризиками заохочує та стимулює державні та приватні сектори для вжиття заходів з уникнення ризику лих, інвестиції у заходи із попередження стихійних лих. Запобігання та зменшення лих здійснюється через структурні і неструктурні заходи — підвищення економічної, соціальної, медичної та культурної стійкості людей, спільнот, країн та їхніх активів, а також довкілля.

Пріоритет 3

ІНВЕСТИЦІЇ В ЗМЕНШЕННЯ РИЗИКУ ЛИХ ТА ДЛЯ ПОБУДОВИ СТІЙКОСТІ

Інвестиції в безпековий сектор можуть бути рушійними силами інновацій, зростання та створення робочих місць. Такі заходи є економічно ефективними, важливими для порятунку життів, запобігання та зменшення втрат та забезпечення ефективного відновлення та реабілітації.

Пріоритет 4

ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ГОТОВНОСТІ ДО ЛИХ ТА ДО ВІДНОВЛЕННЯ, РЕАБІЛІТАЦІЯ І РЕКОНСТРУКЦІЯ ЗА ПРИНЦИПОМ «КРАЩЕ, НІЖ БУЛО»

Досвід показує, що готовність до лих необхідно посилювати для більшої ефективності реагування та забезпечення наявності можливостей ефективного відновлення. Лиха, що вже настали, продемонстрували, що відновлення, реабілітація та фаза реконструкції, яка потребує підготовчих робіт ще до їх настання, є важливою частиною принципу відбудови «краще, ніж було» через інтеграцію заходів щодо зменшення ризику лих у майбутню відбудову. Тобто чим краще ми планували заходи з уникнення лиха чи готовність до нього, тим краще ми готові до критерію «краще, ніж було».

Важливо відмітити, що згідно цього принципу важливе місце відводимо питанням інклюзії. Зокрема, твердження про врахування інтересів певних соціальних груп, жінок, дітей, інвалідів можливе лише у разі забезпечення участі саме цих осіб під час відновлення та реконструкції.

Запровадження пріоритету 4 Сендайської рамкової програми сприятиме досягненню цілей реформи державного управління у трьох ключових елементах виконавчої влади — структури, процедури та люди.

Планування відбудови України, у тому числі за принципом «краще, ніж було», присутнє на політичному порядку денному з 2014 року. Проте у загальнонаціональних масштабах про це почали говорити після 24 лютого 2022 року. Створено Національну раду з відновлення України від наслідків війни.¹ Співголови, секретар Ради, інші члени Ради беруть участь у її роботі на громадських засадах.

¹ <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/nacionalna-rada-z-vidnovlennya-ukrayini-vid-naslidkiv-vijni/sklad-nacionalnoyi-radi-z-vidnovlennya-ukrayini-vid-naslidkiv-vijni>

Порядок роботи Ради визначається регламентом, який затверджується на її першому засіданні.

Всього утворено 24 робочих групи,² із зазначенням, що можуть створювати й інші. Із них лише дві робочі групи — «Аудиту збитків, понесених внаслідок війни» і «Будівництва, містобудування, модернізації міст та регіонів України» — у напрацьованих ними матеріалах згадують про принцип «краще, ніж було», що проілюстровано у таблиці нижче. При чому група з аудиту збитків вказує лише на те, яким чином принцип буде застосовано. Зокрема, на думку експертів групи, цей принцип полягає у закладені 20 відсотків від вартості визначених збитків зерносховищ, загинилих сільськогосподарських тварин, пчіл, пошкоджених пасік та багаторічних насаджень. Інші види діяльності просто підлягають відновленню. Що є не зовсім вірно з огляду на те, що суми необхідні для відновлення, особливо за принципом «краще, ніж було», можуть бути в рази більшими, і повинні бути максимально точно порашованими відповідно до порядку обрахунку збитків.

Матеріали робочої групи «Аудиту збитків, понесених внаслідок війни»

При компенсації прямих збитків використовується принцип «відновлюємо краще, ніж було». Відтак, розмір компенсації для пошкоджених зерносховищ, загинилих сільськогосподарських тварин, пчіл, пошкоджених пасік та багаторічних насаджень встановлюється у розмірі на 20% вищому, ніж безпосередня вартість заміни втрачених активів. Всі інші категорії прямих збитків компенсуються без додаткових коефіцієнтів. Частка непрямих втрат від зниження виробництва має компенсуватись з метою повернення до виробництва тих фермерів, що не змогли розпочати виробничий цикл через бойові дії, окупацію чи мінне забруднення. Компенсація вираховується як частка доходів, що дорівнює витратам на виробництво. Для компенсації втраченого доходу через подорожчання факторів виробництва запропонована компенсація у розмірі 50% від отриманих втрат.

Матеріали робочої групи «Будівництво, містобудування, модернізація міст та регіонів України»

Відбудувати «краще, ніж було» — відновлення та розвиток населених пунктів здійснюватиметься на основі кращих міжнародних практик із застосуванням сучасних рішень і «зелених» технологій, що дозволить здійснити суттєвий трансформаційний ривок для громад і регіонів України.

² <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/nacionalna-rada-z-vidnovlennya-ukrayini-vid-naslidkiv-vijni/robochi-grupi>

Запропонований варіант групою із будівництва та містобудування заслуговує на увагу. Проте, для повного його впровадження доречно розробити методологію застосування цього принципу із врахуванням секторальних особливостей. Пропонуємо у методології звернути увагу на такі ключові моменти:

1. Оцінка повинна будуватися на основі достовірних даних про місце відбудови за принципом «краще, ніж було», стану довкілля, якщо це матеріальне відновлення (відбудова села), та прозорого, доступного і зрозумілого механізму надання державних послуг — у разі нематеріального відновлення (оформлення інформаційності).
2. Зменшувати територіальну диференціацію за показниками соціально-економічного розвитку.
3. Визначення та ідентифікацію функціональних типів територій, реалізацію на цих територіях необхідних програм та проектів регіонального розвитку, встановлення спеціальних механізмів їх державної підтримки.
4. Створення ефективної системи збереження довкілля шляхом урахування екологічної складової в документах стратегічного планування і реалізації державної регіональної політики, оцінювання та зниження техногенно-екологічного навантаження на довкілля в регіонах.
5. Запровадження дієвих інструментів державної підтримки міжрегіональної інтеграції, виконання міжрегіональних програм і проектів, участі громадськості.

До документів, що розробляються для відновлення та розвитку регіонів і територій, що постраждали внаслідок збройної агресії проти України, належать:

- план відновлення та розвитку регіонів;
- плани відновлення та розвитку територіальних громад.

РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ЗАПРОВАДЖЕННЯ ПРИНЦИПУ «КРАЩЕ, НІЖ БУЛО»

I. ПОТРЕБУЄ УДОСКОНАЛЕННЯ ПОНЯТТЯ ВІДНОВЛЕННЯ РЕГІОНІВ І ТЕРИТОРІЙ, ЩО ПОСТТРАЖДАЛИ ВНАСЛІДОК ЗБРОЙНОЇ АГРЕСІЇ ПРОТИ УКРАЇНИ

Зумовлено це тим, що закріплене Законом України «Про засади державної регіональної політики» поняття відновлення регіонів і територій, що постраждали внаслідок збройної агресії проти України визначено як комплекс першочергових організаційних, фінансових та інших заходів, що спрямовуються на прискорене відновлення:

- об'єктів критичної інфраструктури;
- соціальної інфраструктури;
- об'єктів житлового та громадського призначення до стану, що дозволяє забезпечити повернення в регіон внутрішньо переміщених осіб та біженців, створення сприятливих умов для діяльності всіх суб'єктів господарювання.

Таке визначення не містить підходу, закладеного у пріоритеті 4 Сендайської рамкової програми.

По-перше, не передбачено можливості залучення внутрішньо переміщених осіб до розробки таких планів. Зумовлене це тим, що плани відновлення не включено до документів, які підпадають під важливість проходження стратегічної екологічної оцінки (СЕО). Відсутність такого обговорення не дозволяє врахувати потреби цих осіб та визначити умови для повернення. Щодо сприятливих умов до суб'єктів господарювання, то не зрозумілим є алгоритм визначення сприятливих умов та взаємозв'язку із потребами регіону.

По-друге, відсутність необхідності проходити планами відновлення СЕО не запускає процедури консультування, яка важлива для визначення природоохоронних умов та ризиків для охорони здоров'я цими документами.

По-третє, станом на сьогодні не має достовірних даних про стан довкілля цих територій, що не дозволяє робити достовірні прогнози, зокрема, немає відомостей про те, як можна розвивати ці території.

II. ПЛАНИ ВІДНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ПОВИННІ ПРОХОДИТИ СТРАТЕГІЧНУ ЕКОЛОГІЧНУ ОЦІНКУ

Проект місцевого розвитку — комплекс взаємопов'язаних заходів для розв'язання окремих проблем розвитку територіальної громади, спрямованих на досягнення цілей, визначених стратегією розвитку територіальної громади та/або планом відновлення та розвитку територіальної громади.

Якщо такий план заходів будується на стратегії розвитку, яка проходить стратегічну екологічну оцінку, тоді дотримуються умови пріоритету «краще, ніж було», оскільки відбувається залучення усіх зацікавлених сторін, враховуються потреби, ризику, а документ перевіряється на дотримання природоохоронних вимог та вимог з охорони здоров'я. Проте, якщо проект місцевого розвитку базується лише на плані відновлення, що не проходив SEO, 4-й пріоритет Сендайської рамкової програми не може бути дотриманий хоча б тому, що плановані заходи не обговорювалися з людьми для яких вони готувалися. А компетентні органи з охорони довкілля та здоров'я не надали вичерпного переліку нормативних актів, яких слід дотримуватися під час реалізації проекту.

Аналогічно буде відбуватися із проектами регіонального розвитку (інвестиційний проект регіонального розвитку). Розробляється такий документ на підставі двох типів документів:

- що підпадають під SEO — Державній стратегії регіонального розвитку України або регіональній стратегії розвитку та/або — на документі;
- що під SEO не підпадає — план відновлення та розвитку регіонів.

Таким чином може виникнути ситуація, коли документ, наслідки реалізації якого, що впливає на макрорегіон, регіон чи його частину, оформлений як документ за встановленою законодавством формою, яким визначаються дії учасників проекту, а також ресурси, необхідні для досягнення цілей проекту протягом встановлених строків, без належного обговорення із зацікавленими сторонами, що буде свідчити про не дотримання 4-го пріоритету СРП.

III. НЕОБХІДНО ВНЕСТИ ЗМІНИ У СТРАТЕГІЮ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ У ЧАСТИНІ ОНОВЛЕННЯ ІНФОРМАЦІЇ ПРО ФУНКЦІОНАЛЬНІ ТИПИ ТЕРИТОРІЙ ТА ІНТЕГРУВАТИ СТАЛИЙ РОЗВИТОК У ВСІ ТИПИ ТЕРИТОРІЙ

Для планування відновлення та стимулювання розвитку регіонів та територій, а також з метою запровадження органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування спеціальних механізмів та інструментів визначаються такі функціональні типи територій:

- 1) території відновлення;
- 2) регіональні полюси зростання;
- 3) території з особливими умовами для розвитку;
- 4) території сталого розвитку.

Територіями відновлення є мікрорегіони, територіальні громади, на території яких відбувалися бойові дії та/або які були тимчасово окуповані, та/або території яких зазнали руйнувань об'єктів критичної інфраструктури, соціальної інфраструктури, об'єктів житлового фонду внаслідок ведення бойових дій, а також які характеризуються різким погіршенням рівня соціально-економічного розвитку та значним переміщенням населення до інших регіонів та/або інших держав.

Регіональними полюсами зростання є мікрорегіони, територіальні громади, що характеризуються значно кращими географічними, демографічними, соціально-економічними показниками розвитку порівняно з іншими подібними територіями регіону, та зростання яких позитивно впливає на суміжні території, регіон та/або державу в цілому.

Територіями з особливими умовами для розвитку є макрорегіони, мікрорегіони, територіальні громади, рівень соціально-економічного розвитку яких є низьким або на яких існують природні, демографічні, міжнародні, безпекові чи інші об'єктивні обмеження щодо використання потенціалу території для розвитку. З метою застосування диференційованих заходів підтримки розвитку визначаються окремі функціональні типи територій з особливими умовами для розвитку.

Територіями сталого розвитку є самодостатні мікрорегіони, територіальні громади з наявним соціально-економічним потенціалом територій та спроможні до збалансованого розвитку в економічній, соціальній та екологічній сферах.

IV. ПЛАНИ ВІДНОВЛЕННЯ РЕГІОНІВ ТА ТЕРИТОРІЙ ПОВИННІ РОЗРОБЛЯТИСЯ НА ОСНОВІ РЕАЛЬНИХ ДАНИХ ПРО СТАН ДОВКІЛЛЯ, ІЗ ВРАХУВАННЯМ ФУНКЦІОНАЛЬНОГО ТИПУ ТЕРИТОРІЇ, ІЗ ДОТРИМАННЯМ УСІХ ІСНУЮЧИХ ОБМЕЖЕНЬ ТА НЕОБХІДНИХ ЗАХОДІВ ДЛЯ ДОТРИМАННЯ УСІХ ЧИННИХ ПРИРОДООХОРОННИХ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ

Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної регіональної політики, спільно з іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади розробляє план відновлення та розвитку регіонів у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

«Порядок розроблення, проведення громадського обговорення, погодження програм комплексного відновлення області, території територіальної громади (її частини) та внесення змін до них» слід доповнити визначенням — «краще, ніж було», а також деталізувати джерела первинних даних, які лягають в основу документа. Внести роз'яснення хто їх готує та які вимоги до вказаних аналізів.

V. АГЕНЦІЯМ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ ДОЛУЧАТИСЯ ДО ПІДГОТОВКИ ПРОСВІТНИЦЬКИХ МАТЕРІАЛІВ ПРО ВІДБУДОВУ ЗА ПРИНЦИПОМ «КРАЩЕ, НІЖ БУЛО», ДО ЗБОРУ УСПІШНИХ КЕЙСІВ, ОПИСУ ДАНИХ ТОЩО

Доцільно переглянути спосіб планування існуючих регіональних центрів, дати можливість громадам на конкурсній основі під час планування відновлення користуватися послугами наукових центрів, створювати спеціальні комісії з розвитку.

Потребують покращення комунікації між органами публічної влади в частині обміну отриманими даними, виявленими ризиками та напрацьованими рекомендаціями щодо застосування пріоритету «краще, ніж було».