



policy paper

# ПІДХОДИ ДО КООРДИНАЦІЇ ВІДБУДОВИ



**USAID**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE



building  
local  
promise.



Institute  
of Analytics  
and Advocacy

У світі існують різні підходи до подолання наслідків катастроф: вони визначаються можливостями, характером впливу на регіон, площею ураження та оцінкою ефективності заходів з відновлення. Після події, яка спричинила значні руйнівні наслідки, виникає необхідність залучення ресурсів всієї країни, де виникла катастрофа, та міжнародної спільноти, яка має надавати допомогу по всіх можливих напрямках (гуманітарна, фінансова, консультаційна, організаційна тощо).

На сьогодні для подолання наслідків масштабних лих існує практика створення окремої інституції, яка бере на себе відповідальність за ефективне відновлення, а також застосування превентивних заходів для пом'якшення впливу на країну або регіон. Стратегія роботи таких організацій має відповідати потребам у відновленні, при цьому інституція має діяти згідно з вимогами зацікавлених сторін.

В цьому матеріалі ми розглянули досвід трьох країн, які зазнали впливу стихійних лих, що спричинили значні руйнування. Кожна з них створила (або реформувала) інституцію, яка мала взяти на себе відповідальність за подолання наслідків, а також впровадити заходи пом'якшення від впливу майбутніх надзвичайних подій.

#### → Автор:

**Ігор Радченко**

*молодший аналітик Інституту аналітики та адвокації*

#### → Верстка та дизайн:

**Катерина Кисла**

*графічна дизайнерка Інституту аналітики та адвокації*

*Матеріал підготовлено в рамках Програми сприяння громадській активності «Долучайся!», що фінансується Агентством США з міжнародного розвитку (USAID) та здійснюється Pact в Україні. Зміст матеріалу є винятковою відповідальністю Pact та його партнерів і не обов'язково відображає погляди Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) або уряду США.*



---

<b>ВСТУП</b>	<b>6</b>
<b>1. ПАКИСТАН. ЗЕМЛЕТРУС 2005 РОКУ</b>	<b>8</b>
1.1 Наслідки події	8
1.2 Створення Агентства з ліквідації наслідків землетрусу (ERRA)	9
1.3 Інструменти та структура роботи ERRA	14
<b>2. США. АТЛАНТИЧНІ УРАГАНИ 2005 РОКУ</b>	<b>18</b>
2.1 Наслідки події	18
2.2 Управління катастрофами в США	18
2.3 Принципи реагування в регіонах США після урагану Катріна	21
2.4 Національна структура відновлення після катастроф	26
2.5 Основні можливості відновлення	29
<b>3. НОВА ЗЕЛАНДІЯ. ЗЕМЛЕТРУСИ У КЕНТЕРБЕРІ 2010-2012 РОКІВ</b>	<b>31</b>
3.1 Наслідки подій	31
3.2 Структура управління катастрофами в Новій Зеландії	31
3.3 Створення Кентерберійського органу з відновлення після землетрусів (CERA)	34
3.4 Результати відновлення	40
<b>4. ВИСНОВКИ</b>	<b>45</b>

---



# СКОРОЧЕННЯ



<b>ОГС</b>	Організації громадянського суспільства
<b>МіО</b>	Моніторинг і оцінювання
<b>ОМС</b>	Органи місцевого самоврядування
<b>АЖК</b>	Азад Джамму і Кашмір
<b>ССС</b>	Міська рада Крайстчерча
<b>CERA</b>	Кентерберійський орган з відновлення після землетрусів
<b>CS/ACS</b>	Підтримка громадян/Адміністративна та громадянська підтримка
<b>DHS</b>	Міністерство внутрішньої безпеки США
<b>DRU</b>	Районний підрозділ з відбудови
<b>ERRA</b>	Агентство з реконструкції та реабілітації після землетрусу
<b>FEMA</b>	Федеральне агентство з управління надзвичайними ситуаціями
<b>FPC</b>	Федеральний координатор готовності
<b>FRP</b>	Федеральний план реагування
<b>HME</b>	Управління та оцінка відбудови житла
<b>IMAT</b>	Команда допомоги в управлінні інцидентами
<b>MIS</b>	Інформаційна система управління
<b>NADRA</b>	Національна база даних громадян
<b>NESPAK</b>	Національна інженерна служба Пакистану
<b>NDMA</b>	Національне управління з ліквідації наслідків стихійних лих

**NPD**           Управління національної готовності

**NFIP**           Національна програма страхування від повеней

**NIMS**           Національна система управління інцидентами

**NWFP**           Північно-Західна прикордонна провінція (тепер Хайбер-Пахтунхва)

**PEC**           Пакистанська інженерна рада

**PERRA**       Провінційне агентство з реконструкції та відновлення після землетрусу

**PICU**           Групи координації впровадження проєкту

**PKEMRA**      Закон про реформу управління надзвичайними ситуаціями після урагану «Катріна» 2006 року

**RME**           Звітність, моніторинг та оцінка

**SERRA**       Державне агентство з реконструкції та відновлення після землетрусу

**SUPARCO**     Комісія з дослідження космосу та верхніх шарів атмосфери





Після настання надзвичайної події уряд країни чи регіону має оперативно реагувати та мобілізувати наявні ресурси на подолання наслідків. Відразу виникають питання щодо масштабів катастрофи: проводиться оцінка руйнувань, визначається кількість громадян, яким потрібно надавати негайну допомогу (медичну, ресурсну, тимчасове житло), а також актори, які будуть займатися роботою з подолання наслідків.

Головним викликом у процесі відновлення є його ефективність, яка полягає в таких аспектах:

- система попередження про небезпеку;
- координація зусиль та засобів;
- задоволення потреб постраждалого регіону;
- відновлення інфраструктури;
- залучення коштів;
- термін реалізації «швидкого відновлення»;
- створення інструментів пом'якшення наступних катастроф.

Відбудова після надзвичайної події завжди має можливості покращення, але необхідно вміти їх знайти та реалізувати. До них здебільшого відносять: оновлення інфраструктури, покращення та розробка нових стандартів будівництва, раціональне землекористування та покращення управління.

Уряди часто створюють нові інституції або адаптують наявні, щоб впоратися з викликами відновлення. Головним завданням цього органу має бути не подола-

ння наслідків лиха, коли воно відбулося, а забезпечення готовності до його настання. Для цього необхідно проводити навчальну роботу з населенням та учасниками відновлення, розробити стратегію на випадок майбутніх катастроф та ефективну структуру відновлення, яка включатиме вертикальні та горизонтальні ланки, які мають бути залучені в процесі відбудови.

В цьому матеріалі аналізується робота інституцій з відновлення на прикладі трьох країн – Пакистану, США та Нової Зеландії. Спробуємо оцінити їхню ефективність та розвиток механізмів відбудови після масштабної надзвичайної події.

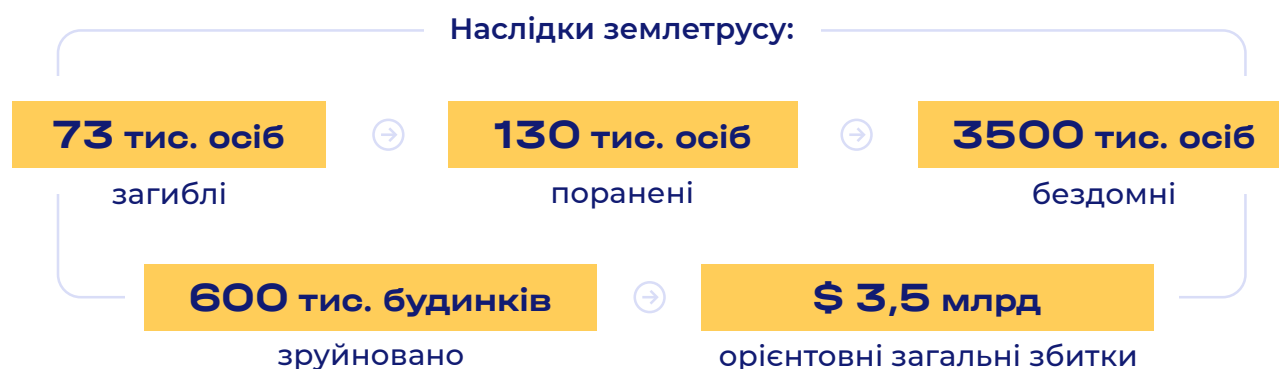


# 1. ПАКИСТАН. ЗЕМЛЕТРУС 2005 РОКУ



## 1.1 Наслідки події

У жовтні 2005 року в Пакистані стався землетрус, який зруйнував північні райони країни. Природний катаклізм завдав великої шкоди об'єктам водопостачання та санітарії, дорогам, енергетичній та телекомунікаційній інфраструктурі. Через руйнування значної частини урядових будівель цивільна адміністрація в постраждалих районах не могла реагувати відповідно до ситуації, що склалася.



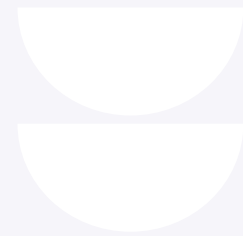
Після землетрусу місцева адміністрація та уряди провінцій, SUPARCO та установи ООН провели попередні дослідження наслідків руйнування для створення планів програм та організації заходів з надання допомоги, а згодом ці дані стали основою для більш детальної оцінки збитків і потреб. Ця інформація дала можливість уряду Пакистану розробити узгоджену стратегію відновлення для постраждалих секторів, яка була представлена на конференції донорів.

Коли стався землетрус, структури, які мали реагувати на надзвичайні події, були розроблені для повторюваних повеней середнього розміру та зосереджені на управлінні катастрофами, а не на відновленні та реконструкції. Єдиний закон, що діяв на той час, – [Закон про стихійні лиха 1958 року](#) – був спрямований насамперед на надання допомоги та лише тимчасово звільняв постраждале населення від сплати земельного податку. Паралельно з цим єдиними інституціями, які могли запропонувати підтримку після стихійного лиха, були місцеві організації з надання надзвичайної допомоги, чий мандат обмежувався діями із задоволення найнагальніших потреб постраждалого регіону.

## 1.2 Створення Агентства з ліквідації наслідків землетрусу (ERRA)

Масштаб землетрусу підштовхнув уряд до рішучих дій. Майже з самого початку було визнано, що серйозність руйнувань і втрати вимагали радикального реагування. Агентство з ліквідації наслідків землетрусу (ERRA) було створено 24 жовтня 2005 року як автономний орган, основним напрямком якого було впровадження стратегій відновлення. Воно мало виконувати такі функції:

- мобілізувати кошти та зовнішню допомогу;
- відбудувати краще (особливо щодо сейсмічної безпеки);
- забезпечити швидке відновлення;
- ефективно розподіляти кошти;
- підтримати стійкість та досягти інклюзивності.



ERRA було створено як обмежений за часом центральний орган влади під керівництвом офісу прем'єр-міністра для розв'язання проблем із допомогою, раннім відновленням та довгостроковою реконструкцією та реабілітацією. Довгострокові зусилля становлять переважну частину його мандату. Сфера роботи ERRA включала стратегічне планування, мобілізацію ресурсів, координацію з усіма зацікавленими сторонами та моніторинг заходів з реконструкції та реабілітації в районах, які постраждали від землетрусу. **ERRA було створено через визнану потребу в центральному наглядовому органі** для координації діяльності широкого кола учасників, які беруть участь у реконструкції: донорів, міжнародних неурядових організацій (НУО) та урядових установ. Передбачалося, що наявність кількох відомств, які контролюватимуть реконструкцію, швидше за все, стане некерівною. Отже, централізація деяких функцій в рамках одного спеціалізованого органу вважалася важливою.

Спираючись на початкові оцінки та консультації із зацікавленими сторонами, було розроблено дванадцять галузевих стратегій відновлення:





розвиток  
житлового фонду



водопостачання  
та санітарія



управління



транспорт



електроенергія



комунальна  
інфраструктура



навколишнє  
середовище



засоби до  
існування



туризм



соціальний  
захист



охорона  
здоров'я



освіта

У консультаціях з галузевими та міжнародними експертами ERRA визначила критерій зменшення ризику впливу стихійних лих як основний для покращення відбудови. Сейсмостійкість визначена найнеобхіднішою вимогою в процесі реконструкції. Також важливим принципом відбудови було визначено перетворення лиха на можливості: передбачалися інновації та покращення для заміни застарілої інфраструктури та систем надання послуг на ефективніші та економічно вигідніші. Наприклад, об'єднання центрів охорони здоров'я матері та дитини, клінік надання першої медичної допомоги та центрів планування сім'ї в одній будівлі.

Керівний принцип **відновлення на користь бідних** передбачав реконструкцію, яка спрямована на сприяння побудові справедливого суспільства та забезпечення належного доступу до послуг, програм і ресурсів. Особливу увагу було приділено плануванню, яке б враховувало потреби вразливих груп населення.

Пріоритет надавався реконструкції будівель, які мали найбільший вплив на життя постраждалої громади: школи, які могли б надати доступ до навчання найбільшій кількості учнів; лікарні, які обслуговували найбільшу кількість людей; і мости з найбільшим потоком переміщення.

Одним з ключових напрямків була реконструкція в найдоступніших районах в інтересах швидкої відбудови – відновлення інфраструктури з меншою досяжністю мало менший пріоритет. Найбільш постраждалим сектором було визначено приватне житло: на нього припадало 44% загальних потреб у реконструкції.

## Принципи житлової політики ERRA:

---

- забезпечення реконструкції житла за ініціативою домовласників;
  - забезпечення сейсмічної безпеки, допомога та перевірка в процесі відбудови;
  - пакети єдиної допомоги за всіма програмами та джерелами фінансування;
  - забезпечення раціонального використання грантів;
  - уникнення соціально-економічних викривлень, нерівності та диспропорцій;
  - управління конфліктами.
- 

Одним з напрямків діяльності було уникнення судових спорів, особливо земельних. Встановлення права власності після землетрусу виявилось доволі складним питанням, оскільки багато актів на землю було втрачено, а претензії на землю були широко розповсюджені. Правова допомога надавалася з метою захисту вразливих верств населення та з урахуванням гендерної чутливості.



**Таблиця 1. Одночасний чотиристоронній підхід до планування відновлення урядом Пакистану**

<b>ЗАВДАННЯ</b>	Стратегія та стандартизація для планування відновлення	Створення інституційних механізмів	Запуск консультаційних інструментів	Проведення підготовчих дій, опитувань та польові роботи
	Розробка загального стратегічного бачення реконструкції із визначеним терміном реалізації. Формування політичних стандартів і принципів відновлення.	Оцінка сильних і слабких сторін механізмів надання допомоги, які існували перед катастрофою. Створення та коригування повноважень для інституцій, що впроваджують заходи з подолання наслідків катастроф, таких як ERRA та пізніше NDMA.	Швидке мапування для включення ключових стейкхолдерів в процес обговорення про визначення інституційних механізмів відновлення.	Проведення підготовчих вправ, опитувань та польових робіт для оцінки збитків після катастрофи. Картографування, інвентаризація та геотехнічні дослідження зсувів.

<b>КЛЮЧОВІ АКТОРИ</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ федеральний уряд;</li> <li>▪ субнаціональні уряди.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ федеральний уряд.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ федеральні та субнаціональні органи влади;</li> <li>▪ ОГС та інші партнерські організації.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ технічні експерти; NESPAK;</li> <li>▪ SUPARCO;</li> <li>▪ геологічна служба;</li> <li>▪ міжнародні агентства розвитку;</li> <li>▪ міжнародні наукові організації.</li> </ul>
-----------------------	--	---	--	---

## Схема 1.1 Інституційна основа для відновлення Пакистану

Організації та їх коло повноважень

### Рада/Правління ERRA

- Основні політичні рішення
- Інструкції щодо затвердження річного робочого плану для ERRA

### Керівний комітет

Голови CS/ACS

Представлено:

Департаменти OMC ERRA

- Затвердження річних планів реконструкції
- Звітування до ERRA
- Огляд Агентства з реконструкції
- Затвердження великих проєктів (вище певного порогу)

### NWFP

#### Агентство реконструкції

- Автономний орган
- Звітування перед Керівним комітетом та ERRA
- Підготовка річної робочої програми
- Реалізація великих контрактів у координації з галузевими агентствами

### ERRA

- Загальна координація
- Фінансовий менеджмент проєктів
- Затвердження та управління проєктами національного масштабу
- Формування політик
- Моніторинг програм та встановлення стандартів
- Фінансовий менеджмент ERRA
- Координація донорів
- Звітування перед Правлінням і Радою ERRA

### Районні підрозділи з відбудови

- Підготовка планів реконструкції районів
- Реалізація малих контрактів у координації з районними урядами/лінійними органами влади
- Звітування перед провінцією/державою
- Координація з партнерськими організаціями

Джерело: World Bank Group. Pakistan earthquake, 2005: The case of centralized recovery planning and decentralized implementation. World Bank, 2014.

Організація ERRA відобразила свої пріоритети реконструкції та використала найкращі практики, рекомендовані Світовим банком та Азійським банком розвитку, які пізніше також були задокументовані в [Оцінці потреб після катастрофи, опублікованій 12 листопада 2005 року](#). Пам'ятаючи про принципи децентралізації та субсидіарності, ERRA було створено для впровадження однотипних процесів у реконструкції.

### 1.3 Інструменти та структура роботи ERRA

Масштабна відбудова інфраструктури потребувала експертної групи, яка могла б швидко та надійно здійснювати **нагляд та надавати консультації з реконструкції**. Незабаром після створення ERRA, Національна інженерна служба Пакистану (NESPAC), організувала незалежну групу інженерів, які були призначені генеральними консультантами Управління нагляду за будівництвом та впровадженням для проведення своєчасної оцінки структурних пошкоджень і геологічної небезпеки, а також сейсмічного картографування. NESPAC також наглядав і надавав консультації у розробці стандартів сейсмостійкості, планів реконструкції державних, медичних і освітніх будівель, а також у міському плануванні, необхідному для відновлення міст і сіл.

ERRA скористалася послугами Інженерної ради Пакистану (PEC) для **прискорення процесів закупівель**. Враховуючи масштаби тендерів, потрібна була система для оптимізації процесу укладання договорів. PEC – це національний урядовий орган, який мав сформований список національних і міжнародних підрядників, які вже були класифіковані за типом досвіду та рівнем компетенції. Цей перелік використовувався для попереднього відбору деяких підрядників, що брали участь у реконструкції. Це не тільки допомогло прискорити процес укладання контрактів, а і створювало інституціоналізований процес оцінки тендерних пропозицій, що дозволив ERRA надати чітко сформульовані відповіді на питання, чому та чи інша фірма виконує підряд.

Основна частина реконструкції була спрямована на відновлення інфраструктури, ERRA визнала необхідність встановити **стандартизацію на тарифи будівництва**, але не змогла цього ефективно виконати. Запропонована урядом розцінка, 2000 рупій (близько 33,5 доларів США) за квадратний фут, була вдвічі нижчою за суму, яку пропонували підрядникам інші виконавці.

До складу ERRA входили державні службовці федеральних, державних та провінційних урядів, представники збройних сил, міжнародні/національні консультанти та ОГС. Армія забезпечувала масовість і швидкість процесів, службовці надавали вказівки щодо правил і процедур, а міжнародні/національні консультанти та громадянське суспільство контролювали впровадження та забезпечували якість результатів. Такий кадровий склад забезпечував широту повноважень та політику організації.

На рівні розробки програми відновлення була визначена **трирівнева структура планування та затвердження проєкту**. Кожен рівень було поділено на дві частини, щоб забезпечити баланс між однотипною політикою та делегуванням повноважень у реалізації програми. На найнижчому рівні знаходилися районні підрозділи з відбудови (DRU), які були уповноважені розробляти проєкти з кошторисом до 100 мільйонів рупій (близько 1 675 000 доларів США на кінець 2005-го року) і територіально обмежені цим районом. Ці проєкти подавалися на затвердження районних консультативних комітетів з реконструкції, які мали забезпечити дотримання встановлених інструкцій центральним органом. Для проєктів, які перевищували цю фінансову межу (але менше ніж 250 мільйонів рупій) або охоплювали більше, ніж один район, органи влади провінції або штату, PERRA та SERRA розробляли робочі плани для затвердження їхніми керівними комітетами. Проєкти, що перевищували цю суму, але до 1000 мільйонів рупій, вимагали схвалення на найвищому рівні, розроблялися ERRA та затверджувалися її Радою.

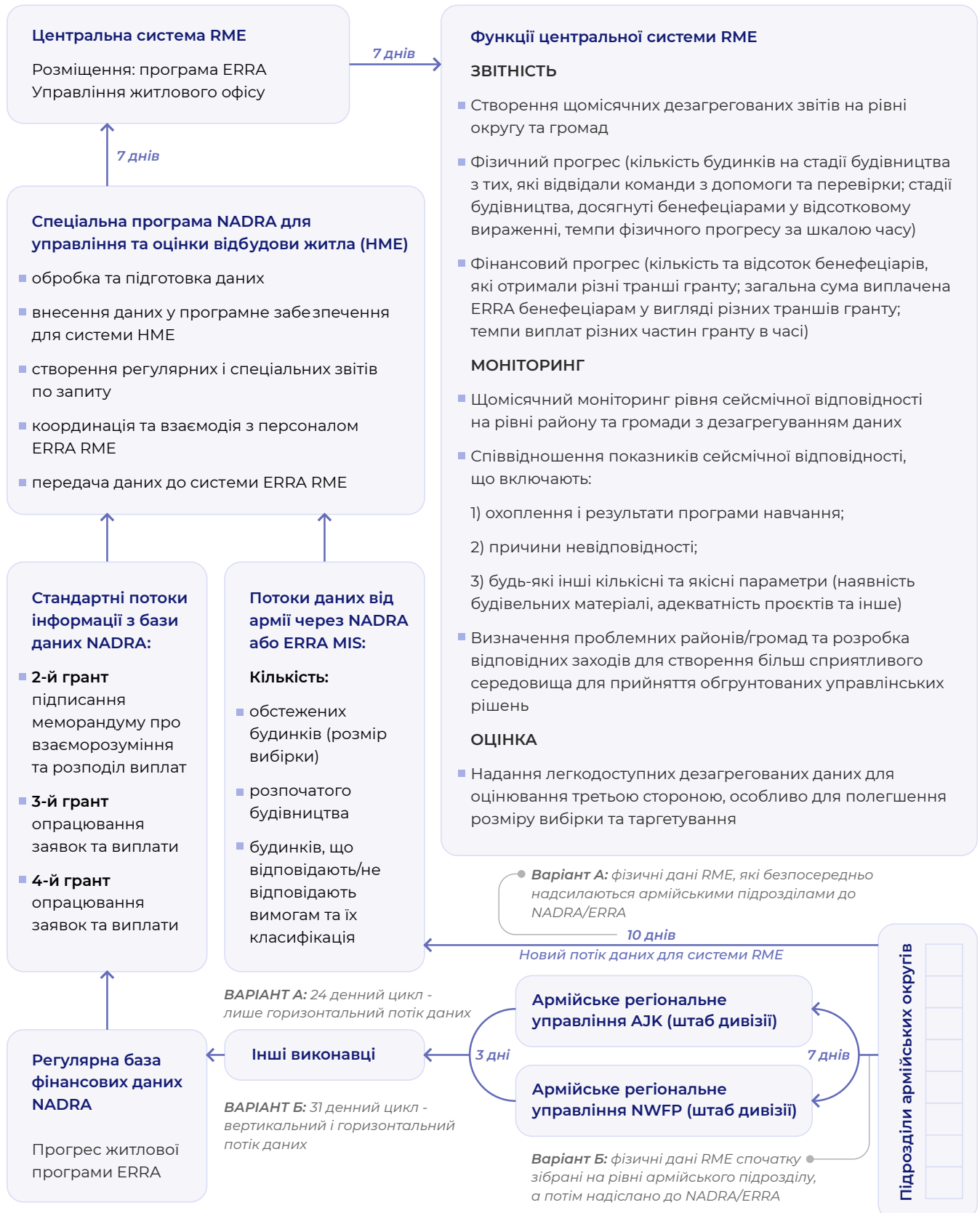
ERRA запровадила **паралельні системи моніторингу та оцінки (MiO)**: одну внутрішню та одну зовнішню. Внутрішня система складалася з детального нагляду на рівні проєкту та моніторингу програм і проєктів відновлення з боку PERRA, SERRA, DRU, лінійних відділів, партнерських організацій і NESPAK. Зовнішній моніторинг здійснювався донорськими місіями, інституційними оглядами та щорічними оцінками. Доступність інформації, наданої в рамках системи MiO, покращила прозорість проєкту, підвищивши довіру зацікавлених сторін до програми відновлення. Моніторинг тривав протягом усього життєвого циклу проєкту, а команди спостерігали за прогресом відповідно до ключових показників ефективності, які були попередньо визначені за допомогою NESPAK. Групи MiO також часто відвідували об'єкти, щоб перевіряти дотримання будівельних стандартів.

Щоб забезпечити постійну перевірку запланованих заходів на відповідність, залучалися особи, які мали досвід в закупівлях та MiO. В процесі реалізації проєктів почав виявлятися дефіцит потенціалу для моніторингу на районному рівні. Це особливо загострилося через паралельну недієздатність різних учасників відновлення повідомляти про проблеми, які виникали в процесі реалізації проєкту, іншим суб'єктам, що займалися відновленням. Щоб нівелювати цю проблему у вересні 2008 року було організовано **Групи координації впровадження проєкту (PICU)**. Вони виконували подвійну функцію: підтримували зв'язки з постраждалими громадами, а також слідували за дотриманням виконання графіків з реконструкції. Підрозділи PICU регулярно відправляли звіти про хід виконання до відповідних підрозділів ERRA та пропонували рішення для виправлення ситуації, коли впровадження гальмувалося через якісь перешкоди.

Було створено **систему звітності, моніторингу та оцінки (RME)** для відновлення сільського житла. Система збирала, порівнювала, аналізувала та звітувала на основі отриманих даних щодо фізичного та фінансового прогресу та сейсмічної відповідності. Також система отримувала інформацію від навчальної MIS та MiO

підрозділу ERRA по постачанню будівельних матеріалів та моніторингу цін. RME мала вбудовані параметри запитів і щомісячних звітів, а також таблиці даних для вищезгаданих змінних та потоків інформації. Це дозволило ефективно відстежувати тенденції з відбудови, виявляти проблемні зони та у такий спосіб приймати обґрунтовані рішення та розробляти пом'якшувальні заходи.

### Схема 1.2 Організація бізнес-процесу для ERRA Housing RME. Звітність, моніторинг, оцінка



Дуже важливим елементом програми реконструкції ERRA був акцент на підвищенні обізнаності та спроможності для сейсмостійкої відбудови. ERRA розробила **комплексну стратегію навчання та освітню програму**, яка складалася із трьох частин для сейсмостійкої реконструкції будинків, в рамках якої було створено структуру навчальних центрів, в яких було надано доступ до навчання всім охочим партнерським організаціям, зацікавленим будівельним майстрам і власникам житла у постраждалих районах та громадах. Всі учасники такого навчання були сертифіковані відповідними інструкторами перед початком робіт з реконструкції.

Також була запроваджена спеціальна та недорога **програма розгляду скарг**. Вона була розроблена ERRA, армією Пакистану та SERRA AJK – це детальна система MIS, яка дозволяла розглядати скарги та ефективно відстежувати грантові кошти на різних етапах будівництва, що у 8-10 разів скоротило час розгляду скарг. Водночас було створено дванадцять центрів обробки даних у постраждалих районах, щоб розглядати скарги та діяти як інформаційні центри. Менеджери цих центрів мали повноваження оновлювати записи в системі після належної перевірки.

Значна увага в діяльності ERRA приділялася координації та комунікації в процесі відбудови. Було створено **Центр Управління Знаннями (КМС)** і медіапідрозділ для документування досвіду, обміну знаннями та покращення комунікації. Ці кроки мали на меті зміцнення довіри до організації.

**Медіапідрозділ** проводив та публікував щорічні огляди, які регулярно аналізувалися, щоб оцінити громадську думку щодо програми відновлення. Комунікаційна стратегія була дуже корисною для планування відновлення, зокрема давала відповіді на запитання донорів та виконавців робіт, а також покращувала прозорість в процесах реконструкції.

Серед найбільших донорів культивувалася відповідальність шляхом закріплення за кожним великим донором сектору, в якому він взяв на себе провідну роль у відновленні. Було створено групу **G7-plus**, до якої увійшли сім найбільших донорів. Ця група зустрічалася щомісяця, і кожен з учасників обирав сектор, в якому він брав на себе провідну роль. Світовий Банк, наприклад, очолив житлове будівництво, а Європейський Союз – реконструкцію освітнього сектору. Таке тісне залучення дало донорам почуття причетності, а також додало упевненість у зусиллях з відбудови. Це також забезпечувало періодичну перевірку програмної діяльності, оскільки донори могли спиратися на свою галузеву участь, щоб запропонувати коригування політики, а це, своєю чергою, сприяло підвищенню довіри донорів до процесу реконструкції та залученню фінансів для ERRA.

## 2. США. АТЛАНТИЧНІ УРАГАНИ 2005 РОКУ



### 2.1 Наслідки події

Сезон атлантичних ураганів 2005 року став найактивнішим періодом з моменту початку підрахунків. Катріна, Рита та Вільма отримали п'яту категорію (швидкість вітру від 250 кілометрів на годину) за [шкалою ураганів Саффіра – Сімпсона](#), що встановило рекорд за один період сезонних штормів.

Ураган Катріна став найдорожчим ураганом в історії США, вразивши територію, трохи більшу за Велику Британію (близько 230 тис. квадратних кілометрів). Руйнівний вітер урагану Катріна супроводжувався штормовою хвилею понад 9 метрів, яка повністю знищила цілі квартали уздовж узбережжя Мексиканської затоки Міссісіпі. Катастрофічні умови склалися, коли 30 серпня комбінація сильного вітру, штормового припливу, сильних дощів і людської помилки призвела до прориву дамби. Вода з озер і каналів, що оточують Новий Орлеан, затопила щонайменше 80 відсотків площі міста, подекуди глибина досягала до трьох метрів і більше.

Понад 1,7 мільйона людей у цьому регіоні та 1,3 мільйона у південно-східній частині Флориди залишилися без електроенергії, понад один мільйон було переміщено, 800 тис. одиниць житла було зруйновано або пошкоджено, понад 1800 людей загинули<sup>1</sup>. Катріна – найдорожчий ураган у США, збитки від якого, за оцінками, перевищили 81 мільярд доларів, а витрати на подолання наслідків склали 160 мільярдів доларів (дані на 2005 рік – сьогодні ця сума в доларовому еквіваленті становить понад 250 мільярдів доларів).

Широка смуга катастрофічних руйнувань залишила прибережне населення без питної води, електроенергії, їжі та негайної допомоги. Структурні та інституційні недоліки на всіх рівнях призвели до затримки пошуково-рятувальних операцій і неадекватного реагування на потреби людей.

### 2.2 Управління катастрофами в США

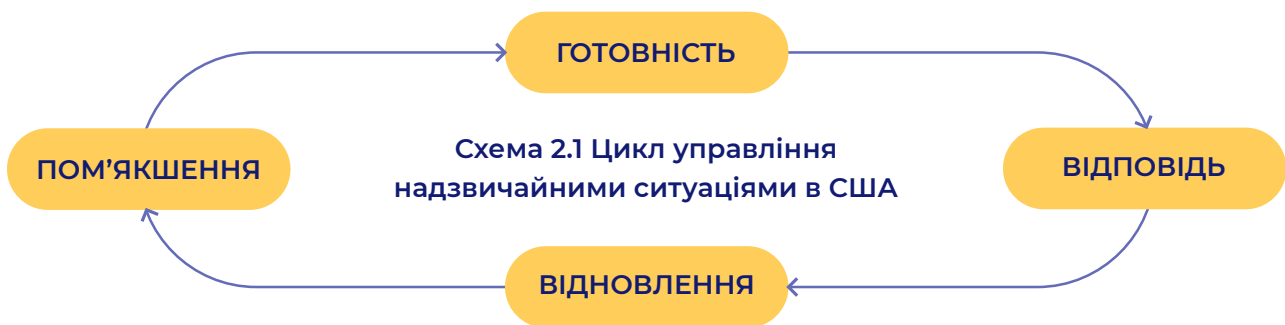
У березні 1979 року було створено Федеральне агентство з управління надзвичайними ситуаціями (FEMA). До цього управління надзвичайними ситуаціями було

---

1. [Katrina Impacts](#)

роздроблено між кількома відомствами. Ця організація об'єднала діяльність з підготовки до надзвичайних ситуацій, пом'якшення наслідків і реагування на них в одне агентство, покликане сприяти координації між федеральними партнерами, а також з державними органами влади та ОМС.

Управління надзвичайними ситуаціями у Сполучених Штатах складається з чотирьох етапів: готовність, реагування, відновлення та пом'якшення наслідків.



Політика щодо готовності до надзвичайних ситуацій і реагування на них у США регулюється [Законом Роберта Т. Стаффорда про ліквідацію наслідків стихійних лих та надання екстреної допомоги 1988 року](#). Цей акт встановив управління федеральною допомогою у разі стихійного лиха місцевим органам влади та урядам штатів і поклав відповідальність за впровадження заходів щодо пом'якшення наслідків на FEMA. На додаток до Закону Стаффорда FEMA розробило перший Федеральний план реагування (FRP) в 1992 році. У цьому плані FEMA було призначено головним федеральним агентством під час надзвичайної ситуації та відповідальним за координацію всіх федеральних департаментів і агентств, а також Американського Червоного Хреста. FRP впроваджувався щоразу, коли державні та місцеві органи влади не могли ефективно боротися з наслідками катастрофи, що вимагало втручання федеральних органів влади та надання екстреної підтримки постраждалій території. У 2004 році [Національний план реагування](#) замінив FRP, а разом з ним і повноваження FEMA як головного агентства.

У 2000 році [Законом про пом'якшення наслідків стихійних лих](#) внесли поправки до чинного Закону Стаффорда. Він передбачав широкий набір заходів: структурних, законодавчих, економічних та освітніх. У США найпоширенішими інструментами пом'якшення наслідків від катастроф є:

- ідентифікація небезпек і картографування;
- прикладні дослідження та передача технологій;
- інформованість та навчання громадськості;

- забезпечення виконання будівельних норм;
- планування землекористування;
- страхування;
- стимули та ресурси;
- структурний контроль.

Найбільш помітним досягненням став перехід від екстреного реагування на надзвичайні ситуації та відновлення до більш проактивного підходу на зменшенні небезпеки та вразливості до настання події, використовуючи комплексний підхід до пом'якшення наслідків. Зміна фокуса і характеру діяльності FEMA приписується Джеймсу Лі Вітту, директору FEMA при адміністрації Президента Клінтона у 1993-2001 роках. Вітт був першим директором FEMA з досвідом роботи у сфері управління надзвичайними ситуаціями. За словами авторів статті журналу Atlanta Journal-Constitution:

*«Джеймс Лі Вітт перетворив FEMA з місця, де працівники політичних організацій і спонсори винагороджувалися призначеннями на високі посади за свої заслуги, на функціональне, професійне та надійне агентство з управління надзвичайними ситуаціями»<sup>2</sup>.*

Теракти 11 вересня 2001 року суттєво змінили обов'язки та статус FEMA, попередні функції Агентства були витіснені на другий план питаннями національної готовності до терористичних інцидентів та внутрішньої безпеки. У результаті FEMA втратило статус незалежності та було поглинуте новоствореним Міністерством внутрішньої безпеки США (DHS). Багато хто звинувачував реструктуризацію FEMA, подальший відтік спеціалістів з агентства, незрілість нового міністерства і необізнаність з раніше переглянутим Національним планом реагування, що призвело до неспроможності агентства достатньою мірою відповісти на ураган Катріна.

---

2. Atlanta Journal-Constitution, February 12, 1996, "Short Takes; Quick Witt helps"

## 2.3 Принципи реагування в регіонах США після урагану Катріна

У разі стихійного лиха чи іншої надзвичайної ситуації першочергове реагування є відповідальністю місцевих державних аварійних служб, які можуть отримати допомогу від сусідніх громад, уряду штату та волонтерських організацій. Якщо ж місцеві служби не в змозі впоратися з катастрофою, губернатор штату може попросити Президента оголосити масштабне лихо. У цьому випадку FEMA бере на себе відповідальність за розподіл і координацію необхідних федеральних ресурсів для пошуково-рятувальних робіт, забезпечення електроенергією, їжею, водою, житлом та інших основних людських потреб. Фінансування стає доступним із Президентського Фонду допомоги постраждалим у разі стихійних лих (DRF), яким керує FEMA, та програм допомоги після катастроф інших федеральних агенцій. Президентська декларація про масштабну катастрофу також запускає довгострокові федеральні програми відновлення, які надають фінансову та іншу допомогу постраждалим особам, підприємствам і державним установам в ураженому регіоні.

Багато спостерігачів визначили слабкість готовності, як всередині, так і за межами FEMA, як критичний фактор неадекватної реакції нації на ураган Катріна. Конгрес визнав центральну роль готовності під час ухвалення Закону про реформу управління надзвичайними ситуаціями після Катріни (PKEMRA) у жовтні 2006 року. Цей акт мав на меті покращити здатність FEMA готуватися до катастроф, реагувати на них та допомагати у відновленні після катастроф. PKEMRA розширила місію FEMA:

- ➔ готовність до захисту, реагування, відновлення та пом'якшення наслідків;
- ➔ розробка стратегії готовності до всіх небезпек, заснованої на оцінці ризику;
- ➔ створення потужних регіональних офісів для роботи із зацікавленими сторонами;
- ➔ посилення координації з іншими федеральними відомствами.

Для того, щоб відігравати провідну роль у національній системі готовності, FEMA мала не лише інтегрувати готовність у всі свої складові програми, а й установити ефективний розподіл обов'язків між штаб-квартирою та регіональними офісами. Штаб-квартира FEMA має зосереджуватися на розробці та розповсюдженні політики, підтримці ефективної ділової практики в агентстві та моніторингу ефек-

тивності системи. Регіональні офіси FEMA повинні зосередитися на реалізації цих політик і програм, а також на встановленні та підтримці важливих відносин із зацікавленими сторонами, на яких базується готовність. РКЕМРА доручив агентству створити надійні регіональні офіси для виконання цієї важливої ролі.

Для реалізації принципів та політик РКЕМРА було виконано низку дій, які відображені на схемі:

**Схема 2.2 Заходи FEMA на жовтень 2009 року**



Джерело: A Report by a Panel of the NATIONAL ACADEMY OF PUBLIC ADMINISTRATION for the U.S. Congress and the Federal Emergency Management Agency. 2009. FEMA's Integration of Preparedness and Development of Robust Regional Offices.

У січні 2008 року DHS оприлюднило [Національну структуру реагування](#) на надзвичайні події, після консультацій з практиками та політиками на всіх рівнях. Вона визначає обов'язки зацікавлених сторін щодо управління надзвичайними ситуаціями на федеральному, штатному та місцевому рівнях.



**Ілюстрація 2.1** Відповідальність в межах Національної системи управління надзвичайними ситуаціями. Національна структура реагування

*Джерело: Національна структура реагування DHS (січень 2008 року).*

Закон РКЕМРА передбачав створення Національного управління з питань готовності (NPD), що об'єднує готовність DHS, пом'якшення наслідків, реагування та місії відновлення. NPD забезпечує стратегію, політику і планування для проведення превентивних заходів, захисту, реагування та відновлення на всіх рівнях по всій країні.

До складу NPD входять такі підрозділи:



#### **Політика готовності, планування та аналіз**

Зміцнює національну стійкість шляхом реалізації спеціальних ініціатив, керівництва політикою, планування готовності та аналізу результатів в рамках місії NDP.



#### **Відділ техногенних ризиків**

Координує національні зусилля щодо посилення готовності до надзвичайних ситуацій та спроможності реагування громад, на території яких розміщені комерційні атомні електростанції та місця зберігання хімічної зброї.



#### **Національний інтеграційний центр**

Розробляє, керує та координує всі програми з навчання, щоб забезпечити готовність нації до запобігання, захисту, реагування, ліквідації та пом'якшення наслідків усіх загроз природного та техногенного характеру.



#### **Відділ громадської готовності**

Націлений на залучення, навчання та підготовку американців різних здібностей до готовності до всіх видів небезпек. Через програму [Citizen Corps](#) відділ об'єднує лідерів спільноти та урядовців для залучення громадян до готовності до надзвичайних ситуацій усіх видів, планування, пом'якшення, реагування та відновлення.



#### **Відділ координації готовності**

Розробляє та впроваджує програму готовності до всіх видів небезпек на місцях з метою посилення спроможності державних і місцевих органів, а також приватного сектору. Виконує функції запобігання, захисту, реагування та відновлення від загроз, актів тероризму, масштабних подій та інших надзвичайних ситуацій. Здійснює цю діяльність через регіональних федеральних координаторів готовності (FPC), посилені регіональні команди та національні програми з технічної допомоги, планування, оцінки можливостей та вимог до готовності та звітність.

FEMA внесла зміни в організаційну структуру регіонів США для більш ефективного вирішення потреб у готовності. Було встановлено єдину регіональну структуру готовності, яка представлена на *Схемі 2.3*, для забезпечення узгодженості ролей та відповідальності на місцях. Виходячи з заходів, визначених у планах річних програм, регіони FEMA відіграють значну роль у сприянні взаємодії між ключовими зацікавленими сторонами через планування, навчання, семінари та перегляд планів на всіх рівнях управління.

**Схема 2.3 Єдина регіональна організаційна структура готовності до надзвичайних ситуацій**



\* переведено з головного офісу

\*\* розширено

Джерело: Презентація FEMA "Інтеграція регіональної та національної готовності через регіони FEMA". (12 травня 2008 року)<sup>3</sup>

3. Federal Emergency Management Agency. Integrating Regional and National Preparedness through FEMA Regions (slideshow). Washington, D.C.: May 2008.

- Федеральний координатор готовності (FPC) – посаду було створено в кожному регіональному офісі для управління та інтеграції регіональних заходів щодо готовності на федеральному, штатному та місцевому рівнях. Ці співробітники активно сприяють спільним заходам із зацікавленими сторонами та партнерами, таким як освітні форуми, семінари, тренінги та навчання.
- Уповноважений з аналізу готовності та планування – посаду було запроваджено у кожному регіоні для підтримки FPC в операційному плануванні та адміністративній діяльності у регіональному офісі та ініціативами NDP.
- Фахівці з управління грантами – були додані в регіональні офіси для адміністрування грантів і затвердження угод про співробітництво.
- Спеціалісти з тренувань – були залучені в регіональних офісах для роботи в партнерстві з регіональними менеджерами, щоб співпрацювати в підготовці та координації потреб у навчанні та вправах у всіх регіональних офісах.

## 2.4 Національна структура відновлення після катастроф

Починаючи з 2011 року FEMA публікує посібник [«Національна структура відновлення після катастроф» \(NDRF\)](#). Цей матеріал встановлює єдину платформу для спільнот з метою координації та підтримки для підвищення здатності відновлення. Основною цінністю NDRF є його акцент на підготовці до відновлення напередодні катастрофи. Співпраця всієї громади дає можливість інтегрувати пом'якшення наслідків, стійкість і стабільність у короткострокові та довгострокові цілі її відновлення.

NDRF керується вісьмома принципами, які при застосуванні на практиці максимізують можливості для досягнення успіху у відновленні:

- ➔ **Розширення прав і можливостей особистості та сім'ї** – успішне відновлення включає в себе здатність окремих осіб і сімей відновлюватися після втрат так, щоб підтримувати їх фізичний, емоційний, соціальний та економічний стан та всю громаду. Члени суспільства повинні мати рівні можливості брати участь у зусиллях із відновлення громади без впливу дискримінації.
- ➔ **Лідерство та пріоритети місцевого населення** – відновлення вимагає інформованого та скоординованого керівництва на всіх рівнях, секторах

суспільства та на всіх етапах процесу відновлення. Місцеві органи влади несуть основну відповідальність за відновлення своїх громад і відіграють провідну роль у плануванні та управлінні всіма аспектами відновлення. Федеральний уряд є партнером у відновленні, готовим швидко посилити свою роль, якщо наслідки інциденту стосуються територій, де федеральна юрисдикція є основною, або ситуація впливає на національну безпеку.

- **Планування відновлення до катастрофи** полягає в зусиллях громад вживати заходів до та після катастрофи, які значно зменшать майбутні наслідки лиха. Наприклад, зосереджуючись на ймовірних наслідках, планування напередодні стихійного лиха визначає шляхи для короткострокового пом'якшення. Це впроваджується за допомогою таких засобів, як будівельні норми, які заохочують стійкі до стихійних лих практики будівництва, а для довгострокового пом'якшення – створенням планів землекористування, які уникають зон ризику. Зацікавлені сторони, повинні бути залучені для забезпечення скоординованого та комплексного процесу планування, а також розвивати відносини, які посилюють співпрацю після стихійного лиха та об'єднане прийняття рішень.
- **Залучене партнерство та інклюзивність** – стейкхолдери, які керують зусиллями з відновлення, повинні комунікувати та підтримувати взаємодію з усією громадою, розвиваючи спільні цілі та узгоджуючи можливості, щоб зменшити ризик перевантаження відповідальної інституції під час кризи. Залучене партнерство має життєво важливе значення для забезпечення того, щоб усі сторони, причетні до відновлення, були почуті та щоб всі наявні ресурси були задіяні. Інклюзивність у процесі відновлення передбачає підвищену увагу до інтеграції якомога ширшого кола учасників та спрощення доступу для всіх.
- **Єдність зусиль** – координація після будь-якого інциденту допомагає лідерам відновлення ефективніше визначати потреби та пріоритети, перерозподіляти наявні ресурси, залучати партнерів та визначати іншу допомогу.
- **Своєчасність і гнучкість** – успішне відновлення підтримується принципами своєчасності та гнучкості в координації та ефективному проведенні заходів із відновлення та надання допомоги. Це також мінімізує затримки та втрату можливостей. Відповідно до цього принципу визначається послідовність рішень щодо відновлення та покращується координація між сферами місії, вирішуються потенційні конфлікти, зміцнюється довіра та відповідальність за процес відновлення серед усіх зацікавлених сторін, а також забезпечується виконання планів, програм, політики та практики відновлення.

- **Стійкість і стабільність** – діяльність з відновлення передбачає ретельну оцінку та розуміння ризиків для громади, які можуть поставити під загрозу або створити додаткові проблеми відновлення. Зусилля з відновлення до та після катастрофи можна використати для реалізації рішень, які підвищать стійкість громади в найрізноманітніших сферах життєдіяльності.
- **Психологічне та емоційне відновлення** – задоволення спектра потреб у ментальному здоров'ї, пов'язаних із наслідками катастрофи та пов'язаними з цим проблемами відновлення. Поведінкова допомога може включати надання інформації та освітніх ресурсів, базову психологічну підтримку та консультування в кризових ситуаціях, оцінку та направлення на лікування, якщо це необхідно, для вирішення більш серйозних проблем з психічним здоров'ям або залежності.

**Окремі громадяни, сім'ї та домогосподарства** відіграють ключову роль у сприянні не лише їхньому відновленню, а і їх спільноти шляхом:

- укомплектування набору речей першої необхідності для своєї родини;
- оформлення страховки від стихійних лих на свою нерухомість.

**Неурядові організації** відіграють ключову роль у відновленні постраждалого регіону. Вкрай важливо, щоб уся спільнота розуміла їхню роль і отримувала своєчасну інформацію про відновлення та ресурси, необхідні для активної участі в процесі відновлення. НУО роблять великий внесок у дослідження та досвід щодо питань стійкості шляхом здійснення змін через ініціативи приватного сектору, філантропію та державну політику або через залучення до конкретних проєктів, які сприяють зміцненню громад. Досвід і предметні знання НУО можуть значно допомогти в управлінні фінансами, робочою силою та матеріалами для задоволення потреб у відновленні та виконання зобов'язань, які інакше не фінансуються державними програмами.

**Суб'єкти приватного сектору** – коли бізнес-спільнота функціональна, то територія швидше відновлюється завдяки збереженню та забезпеченню робочих місць, товарів і послуг, а також стабільної податкової бази. Компанії можуть грати роль у процесі планування місцевого відновлення. Після інциденту приватні компанії можуть співпрацювати у формі груп відновлення або робочих груп, щоб ефективно координуватися та спілкуватися щодо питань відновлення бізнесу з урядовими та регіональними лідерами. Приватний сектор керує більшістю критичної інфраструктури країни, таких як електроенергетика, фінансові та телекомунікаційні системи. Ці організації відіграють важливу роль у відновленні громади та регіону в цілому.

**Органи місцевого самоврядування** мають першість у підготовці та управлінні відновленням своєї спільноти. Вони керують плануванням й здійсненням відновлення та пом'якшенням наслідків до катастрофи. Планування операцій з відновлення має бути невіддільним компонентом напередодні стихійного лиха, щоб забезпечити потенціал відбудови та роботу координаційних структур.



### До катастрофи

Планування відновлення до стихійного лиха необхідне для того, щоб заздалегідь визначити функції, ролі, структуру та фінансування заходів із відбудови. ОМС повинні розуміти ключові небезпеки та ризики, які спричиняють системні виклики для відновлення, і повідомляти про них громаді доступним способом. Мета полягає в тому, щоб вся спільнота могла створювати, підтримувати та вдосконалювати свої можливості для підготовки до всіх небезпек. Попри те, що існують державні та федеральні стандарти, місцева влада часто має прийняти та забезпечити їх дотримання або, у деяких випадках, посилити їх.



### Після катастрофи

Після надзвичайної події місцеві органи влади прагнуть відновити всі сектори громади, включаючи місцеву критичну інфраструктуру та основні послуги. ОМС також повинні зосередитися на збереженні бізнесу та реконструкції пошкоджених або зруйнованих житлових одиниць. Протягом усього процесу реконструкції важливо знаходити можливості для обміну інформацією з громадськістю про стан відновлення, щоб підтримувати координацію та зосередженість громади. Місцева влада може взяти на себе провідну роль у забезпеченні того, щоб оцінка потреб та процесу планування були інклюзивними. Для цього створюються місцеві структури відновлення, які займаються загальною координацією, постраждалими секторами та послугами для постраждалих. Протягом процесу відбудови важливо документувати прогрес у досягненні цілей і найкращі практики для використання в майбутньому.

## 2.5 Основні можливості відновлення



### Планування

Проведення систематичного процесу планування із залученням усієї спільноти (за необхідності) до розробки стратегічних, оперативних та/або тактичних підходів для досягнення визначених цілей.



## Інформування та попередження громадськості

Надання оперативної та надійної інформації всій спільноті про будь-яку загрозу чи небезпеку, а також, за необхідності, про заходи, що вживаються та допомогу, що надається.



## Оперативна координація

Створення та підтримка уніфікованої та скоординованої операційної структури та процесу, який належним чином об'єднує всіх найважливіших стейкхолдерів і підтримує виконання основних можливостей.



## Економічне відновлення

Відновлення економічної та ділової активності та розвиток нових можливостей для бізнесу та працевлаштування, що дасть змогу до створення економічно життєздатної громади.



## Охорона здоров'я та соціальні послуги

Відновлення та покращення потенціалу мереж медичних і соціальних послуг для громади.



## Житло

Впровадження житлових рішень, які ефективно задовольняють потреби всієї громади та сприяють її сталості та стійкості.



## Системи інфраструктури

Стабілізація функцій критичної інфраструктури, мінімізація загрози здоров'ю та безпеці, а також ефективне відновлення та покращення для підтримки життєздатної та стійкої спільноти.



## Природні та культурні ресурси

Захист природних, культурних ресурсів та історичних об'єктів за допомогою їх збереження, консервації, реабілітації та відновлення після стихійного лиха відповідно до чинного законодавства з охорони довкілля та історичної спадщини.

### 3. НОВА ЗЕЛАНДІЯ. ЗЕМЛЕТРУСИ У КЕНТЕРБЕРІ 2010-2012 РОКІВ



#### 3.1 Наслідки події

4 вересня 2010 року стався землетрус магнітудою 7,1 бала, з епіцентром у регіоні Кентербері на Південному острові, приблизно за 44 кілометри на захід від Крайстчерча – другому за кількістю населення місті Нової Зеландії. На той момент країна вже врахувала сейсмологічні ризики в нормативах будівництва, тому прямих людських жертв не було виявлено, проте землетрус завдав значної шкоди старим комерційним будівлям.

Вже невдовзі, 22 лютого 2011 року, всього за 6 кілометрів від центрального ділового району Крайстчерча, безпосередньо під містом, на глибині, стався землетрус магнітудою 6,3 бала. Цей землетрус завдав значно більшої шкоди, ніж попередній: 185 людей загинуло, тисячі поранених, зруйновано або пошкоджено понад 100 тисяч будинків. Загальні збитки оцінили у 34 мільярди доларів США. Подальші афтершоки<sup>4</sup> продовжувалися до вересня 2012 року, завдаючи додаткової шкоди будівлям та інфраструктурі. Загалом за період сейсмічної активності було зареєстровано понад 4400 афтершоків (з магнітудою понад 3 бали).

#### 3.2 Структура управління катастрофами в Новій Зеландії

Наприкінці 1980-х і на початку 1990-х років Нова Зеландія стала однією з перших розвинутих країн, яка прийняла принципи сталого управління та децентралізованого планування, зі впровадженням процесів прийняття рішень щодо землекористування, розвитку та управління надзвичайними ситуаціями<sup>5</sup>. Структура управління ризиками стихійних лих у Новій Зеландії значною мірою формується набором законодавства, яке ґрунтується на принципах сталого управління:

4. Афтершок – раптовий рух земної поверхні, який часто слідує за землетрусом і є менш сильним, ніж основний поштовх

5. Dixon, J., Ericksen, N., Crawford, J., and Berke, J., 1997. Planning under a cooperative mandate, *Journal of Environmental Planning and Management* 40, 603–614.

- [Закон про управління ресурсами 1991 року](#): нормує використання природних і фізичних ресурсів, включаючи розвиток землекористування та процеси отримання дозволів;
- [Закон про місцеве самоврядування 2002 року \(LGA\)](#): визначає обов'язки та повноваження, надані місцевим територіальним органам влади;
- [Закон про управління в надзвичайних ситуаціях цивільної оборони 2002 року \(CDEM\)](#): визначає систему управління в надзвичайних ситуаціях;
- [Закон про забудову 2004 року](#): контролює видачу дозволів, будівництво житла та інших будівель.

Закон про CDEM 2002 року запровадив багаторівневу систему управління в надзвичайних ситуаціях, де центральний уряд займає керівну роль у визначенні політики та напрямків, а ОМС відповідають за впровадження, а також за координацію через регіональні групи. Також цей нормативний акт вимагав комплексного підходу до управління надзвичайними ситуаціями, що включав би всі небезпеки та більш традиційні функції готовності та реагування, а також відновлення та зменшення ризику. Цей підхід, який заснований на управлінні ризиками, було включено в [Стандарти управління ризиками Австралії/Нової Зеландії](#). Серед їх керівних принципів наголошується на інтеграції знань і внеску зацікавлених сторін у раціонально-адаптивний і постійний консультативний підхід до прийняття та реалізації рішень.

Для виконання нового законодавства було створено Міністерство цивільної оборони та управління в надзвичайних ситуаціях (MCDEM), яке включено в Департамент внутрішніх справ (DIA) – урядова установа, відповідальна за виконання закону LGA та підтримку ОМС в цілому. Комітет Кабінету міністрів з координації внутрішньої та зовнішньої безпеки (DESC) є головним органом центрального уряду, який приймає рішення щодо управління надзвичайними ситуаціями. Він очолюється Прем'єр-міністром і включає керівників департаментів, які виконують функції управління надзвичайними ситуаціями.

Політика країни з аварійного відновлення виражена в Національному плані відновлення, розробленому Департаментом Прем'єр-міністра та Кабінету міністрів (DPMC 1999)<sup>6</sup>. Національний план відновлення визнав місцеве лідерство у

6. New Zealand Department of Prime Minister and Cabinet. (DPMC), 1999. Recovery Plan: Natural Disasters and Emergencies within New Zealand.

відновленні у більшості надзвичайних ситуацій, але також визнав, що покращені заходи та зміцнення центральної ролі уряду може знадобитися у більших і складніших надзвичайних ситуаціях. Це дозволило міністру цивільної оборони призначити національного координатора з відновлення для сприяння всім аспектам операцій в таких ситуаціях.

Багато концепцій Національного плану відновлення було продовжено та розширено з ухваленням Закону CDEM 2002 року. Відповідно до Закону, Групи управління в надзвичайних ситуаціях цивільної оборони є ключовим координаційним органом для місцевого реагування, планування та впровадження заходів з відновлення. Групи CDEM – це консорціуми місцевих органів влади – регіональних рад – та відповідних ОМС, які працюють у партнерстві зі службами екстреної допомоги та іншими центральними урядовими та неурядовими установами. Групи CDEM, як правило, очолюються мерами або їхніми представниками, і вони, по суті, є ключовим засобом як вертикальної, так і горизонтальної інтеграції та координації між урядом і зацікавленими сторонами в боротьбі зі стихійними лихами.

Після землетрусу 2010 року для сприяння кращій координації між постраждалими ОМС та центральним урядом було засновано Комісію з відновлення після землетрусу в Кентербері (CERC). Вона складалася з мерів трьох постраждалих регіонів та чотирьох призначених урядом осіб, зокрема, уповноваженого з навколишнього середовища Кентербері та незалежного голови.

Під час свого відносно короткого часу роботи CERC вирішувала питання координації між учасниками відновлення. Вона діяла як центр обміну інформацією для ОМС, центральних урядових установ, міністрів і ключових зацікавлених сторін. Також сприяла процесу встановлення пріоритетів відновлення та консультувала національних міністрів щодо потреб у фінансовій та технічній підтримці. CERC попереджала про перешкоди відновлення та пропонувала способи їх подолання, в тому числі тих, які не вдалося вирішити локально. Його офіційний статут визнав, що ОМС відповідають за реагування та відновлення відповідно до процедур, визначених Законом CDEM 2002 року та Національним планом CDEM. CERC не відповідала безпосередньо за діяльність з відновлення; нею займалися ОМС або національні міністерства. CERC почала функціонувати майже одразу після її авторизації та була активною до лютого 2011 року, а офіційно припинила роботу у квітні 2011 року.

Землетрус 22 лютого 2011 року завдав значно більшої шкоди Крайстчерчу через те, що його епіцентр знаходився безпосередньо під містом. Ця подія вимагала більш відповідального підходу до процесу відновлення.

### 3.3 Створення Кентерберійського органу з відновлення після землетрусів (CERA)

6 вересня 2010 року було створено посаду міністра з питань відновлення після землетрусу в Кентербері, її зайняв Джеррі Браунлі. Також він очолив створений 16 березня 2011 року Спеціальний комітет кабінету міністрів з відновлення після землетрусу в Кентербері, який регулярно збирався для забезпечення координації на рівні міністрів з метою прискорення процесів планування відновлення та задоволення нагальних потреб.

Спеціальний комітет кабінету міністрів з відновлення після землетрусу в Кентербері почав розглядати нові національні механізми управління зусиллями з відновлення після землетрусу в Кентербері, спираючись на досвід відновлення після попередніх надзвичайних подій, які сталися в Новій Зеландії, Австралії, США та інших країнах.

Закон про відновлення після Кентерберійського землетрусу (CER), який був прийнятий 14 квітня 2011 року, надав виконавчому директору CERA низку повноважень, зокрема:

- виконувати реконструкцію, знесення та утилізацію будь-яких будівель;
- обмежити або заборонити доступ до будь-якої території, будівлі, дороги чи громадського місця;
- розділяти, об'єднувати, покращувати та розвивати всю або будь-яку територію, придбану державою;
- купувати або іншим чином набувати, утримувати, продавати, обмінювати, закладати, здавати в оренду та розпоряджатися землею та особистим майном.

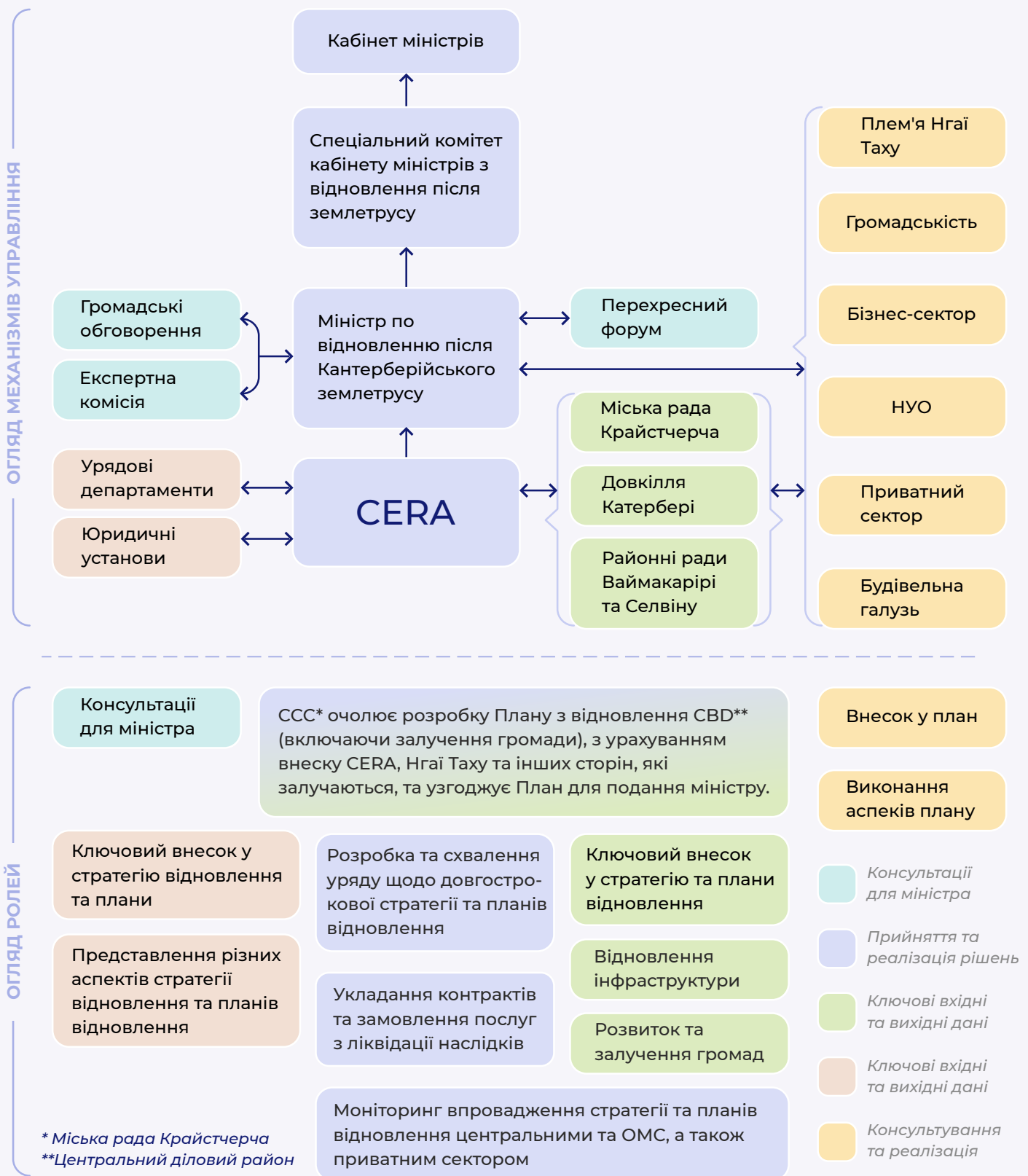
CERA фактично взяла на себе основну відповідальність за відновлення в регіоні Кентербері. Відповідно до Закону, CERA також мала проходити щорічну перевірку, після чого повноваження з відновлення повинні бути передані чинним місцевим і національним урядовим установам і власникам інфраструктури, відповідальним за діяльність у звичайний час.

## Ключові функції та ролі:

- CERA, як національний департамент, і головний виконавчий директор CERA підпорядковуються безпосередньо міністру з питань відновлення після землетрусу Кентербері.
- Комісія з чотирьох осіб, яка призначається міністром і відповідає за розгляд проєктів наказів у раді, розроблених міністром або CERA, перш ніж вони будуть рекомендовані для затвердження національним урядом.
- Міжпартійний парламентський форум (CPPF), що складається з членів парламенту з району Великого Крайстчерча, був створений для надання міністру інформації та порад щодо дії CER.
- Громадський форум, який складався як мінімум із 20 членів і проводив зустрічі принаймні шість разів на рік, забезпечував надання інформації та консультацій міністру, які він повинен враховувати при виконанні своїх обов'язків.



Схема 3.1 Кантерберійський орган з відновлення після землетрусів – пропонуване управління та ролі



Джерело: Постанова Кабінету Міністрів від 28 березня 2011 року.

Закон CER вимагав від виконавчого директора CERA розробити Стратегію відновлення для розгляду міністра, її проєкт було подано у вересні 2011 року. У Стратегії заздалегідь визнається, що вона не була в змозі розв'язати всі проблеми, порушені в Законі, частково через сейсмічну активність, яка періодично виникала, а також через складність і грандіозність процесу відновлення. Було подано загальне бачення, цілі та керівні принципи відновлення Кентерберійського регіону та визначено шість робочих програм відновлення: лідерство та інтеграція; відновлення економіки; соціальне відновлення; культурне відновлення; забудова; навколишнє середовище.

У травні 2011 року міська рада Крайстчерча розпочала процес планування відновлення центрального ділового району згідно із Законом CER. Кампанія залучення громадськості, відома як «[Поділіться ідеєю](#)», отримала понад 106 тис. пропозицій від громадськості та включала вебдошку для публікації ідей. Вона була організована навколо чотирьох ключових тем: пересування (транспорт), ринок (бізнес), простір (громадські місця та відпочинок) та життя (багатофункціональне використання).

23 червня 2011 року CERA опублікувала детальні геотехнічні карти, що визначають житлові об'єкти, які були визнані непридатними для реконструкції, а також оголосила про пакет Crown для купівлі застрахованих об'єктів житлового фонду в цих «червоних зонах». Таким чином CERA фактично взяла на себе провідну роль у визначенні політики землекористування житлової забудови в регіоні Кентербері.

Нова Зеландія стала однією з перших країн у світі, яка запропонувала державне страхування від землетрусу. Сьогодні Комісія з питань землетрусів Нової Зеландії (EQC) страхує житлову нерухомість країни від землетрусів, вивержень вулканів, гідротермальної активності, цунамі, стихійних лих, пожеж і природних зсувів. EQC також провів оцінку пошкоджень в межах розгляду претензій за допомогою дистанційного зондування та дослідження надр, щоб актуалізувати регіональні проблеми, тоді як сотні інженерів провели детальну оцінку пошкоджень у регіоні. EQC провела геотехнічні дослідження, а національний уряд класифікував житлові будинки регіону, які постраждали від землетрусу, на чотири зони:

#### Червоні зони

будівлі були непридатними для реконструкції та підпадали під дію національної державної програми добровільного викупу (5176 об'єктів).

#### Зелені зони

були придатні для перебудови відповідно до однієї з трьох технічних категорій вимог ремонту та реконструкції фундаментів (близько 100 тис. об'єктів).

#### Помаранчева і біла зони

потребували подальших досліджень (близько 13540 об'єктів). Згодом вони будуть перекласифіковані як «червоні» або «зелені».

Попри комплексне бачення, фактична розробка політики та впровадження процесу зонування земельної ділянки та викупу житлової забудови національним урядом зайняли кілька років. Станом на червень 2015 року EQC виконала понад 65 тис. ремонтів будинків і врегулювала за допомогою готівкових платежів або ремонту майже всі претензії, пов'язані з будівництвом.

Відповідно до Закону про CER остаточне затвердження плану відновлення повністю залежало від міністра Браунлі. У квітні 2012 року він оголосив, що підтримує загальні концепції плану, але створить Центральний підрозділ розвитку Крайстчерча (CCDU) в рамках CERA і доручить йому підготувати остаточний [План відновлення Центрального Крайстчерча \(CCRP\)](#).

CCDU було створено як підрозділ у CERA у квітні 2012 року. Йому було доручено сприяти реалізації сімнадцяти опорних проєктів відновлення шляхом оптимізації процесів погодження та координації, одночасно визначаючи зв'язки між ними та просуваючи місто та його розвиток для залучення інвесторів. Визначення місця розташування, розробка концепції та проєктування, управління зацікавленими сторонами та просування опорних проєктів були одними з його основних завдань.

Проєкт плану було оприлюднено протягом 100 днів. В ньому були враховані думки громадськості, зібрані в ході вищезазначених заходів із формування ідей. Це був комплексний підхід із залученням міських планувальників, архітекторів і консультантів. Визначили опорні проєкти на основі проєкту Міської ради Крайстчерча (ССС) та встановили стратегічні зв'язки між ними.

За цими проєктами було заплановано зведення ключових будівель, що мало створити сприятливі умови для спорудження інших комерційних будівель приватним коштом, які зможуть укоренитися в цьому районі та навколо нього (як одна з форм ефекту переливу). CCRP містив чітке фізичне планування, яке керувало створенням нових міських кварталів. Місто мало містити компактне ядро, обрамлене південним і східним каркасами (суміш житла, інновацій у стилі кампусу та проєктів міського озеленення) і північним каркасом або районом річки Ейвон.

У межах «ядра» центрального міста план також визначив розташування дев'яти «якірних проєктів», які стали серією розробок соціальної інфраструктури, спорту та відпочинку, громадських, культурних і мистецьких, оздоровчих і роздрібних районів, які, як очікувалося, каталізуватимуть інвестиції. Надавалася перевага пішохідному, велосипедному та громадському транспорту над доступом автотранспорту в центральній частині, включивши велосипедні доріжки, автобусні смуги, спільні простори та знизивши обмеження швидкості до 30 кілометрів на годину. Також були розглянуті можливості для розумних міст і принципи запобігання злочинності.

**Схема 3.2 Blueprint Plan та взаємозв'язок між ієрархією учасників дорожнього руху та дев'ятьма якірними проектами**



- |   |  |  |
|---|--|--|
| <b>1</b> Parawai Ōtakaro - розбудова берегу річки Ейвон/Отакаро | <b>4</b> Лікарня   | <b>7</b> Центральна бібліотека           |
| <b>2</b> Торгівельна зона                                       | <b>5</b> Зона правосуддя та захисту від надзвичайних подій | <b>8</b> Parakiore - спортивний комплекс |
| <b>3</b> Конференц-центр  | <b>6</b> Квартал виконавських мистецтв                     | <b>9</b> Мерія                           |

Джерело: CERA, 2013 рік

Згідно зі Стратегією відновлення були визначені відповідні показники для моніторингу процесу реконструкції. Ці індикатори мали використовуватися для визначення прогресу в досягненні шести компонентів відновлення (громадські, соціальні, культурні, екологічні, фінансові та будівельні аспекти Крайстчерча). Оцінка проектів використовувала показники, визначені в огляді Central City Momentum Review за 2018 рік, проведеному [Regenerate Christchurch](#) — агентством, створеним для керівництва поточним плануванням відновлення Крайстчерча протягом п'яти років після ліквідації CERA у 2017 році.

Огляд розвитку центрального міста (CCMR), проведений у 2018 році, став найважливішим оглядом прогресу, оскільки місто перейшло від етапу реконструкції після землетрусу до поточної програми відновлення, щоб залучити людей назад у

місто. Хоча моніторинг і звітність здійснювалися через Офіс прем'єр-міністра та Кабінету міністрів, не було створено комплексної системи оцінки для моніторингу та звітності. CSMR створив основу для вимірювання прогресу, яка включала використання комбінації якісних і кількісних показників у кожній із п'яти категорій (економіка, реалізація та вдосконалення проєктів, люди та оточення, навколишнє середовище та екологія, життя в центральному місті), щоб оцінити, наскільки добре кожна з них була досягнута на той момент.

### **3.4 Результати відновлення**

Мета створення Blueprint Plan полягала в тому, щоб продемонструвати лідерство в скоординованому плануванні майбутнього центру міста, створити бачення, яке могли б використовувати як приватні, так і державні та громадські організації для керівництва майбутнім плануванням. Він мав на меті забезпечити визначеність, яка каталізувала б інвестиції приватного сектору та впливала на поведінку окремих осіб та організацій у державному, приватному та громадському секторах. Бажаним результатом була зміна економічної географії всієї міської системи, а не лише фізичного середовища. Планувалося досягти цього, застосувавши три ключові кроки дизайну – компактне, зелене та доступне місто.

CCRP вплинув на створення нової форми центру міста, відновивши парки, встановивши нові щільніші конфігурації кварталів та покращивши інфраструктуру руху по всьому місту. Державний сектор інвестував у інфраструктуру та програму капітальних робіт, яка призвела до створення нових об'єктів. Вони були підтримані подальшими інвестиціями з боку місцевої влади та фондів у постійні та тимчасові заходи, керовані громадою. Хоча це каталізувало певні приватні інвестиції, вони не досягли рівня, очікуваного на етапах планування, і економічне відновлення не вдалося повністю реалізувати.

Було багато підтримувальних і суперечливих політик і стратегій, як регіонального, так і національного значення, які мали вплинути на здатність створити компактне, зелене та доступне місто. Це призвело до плутанини між організаціями державного сектору та широкою спільнотою щодо бачення та стратегій чи планів, яких слід дотримуватися.

Крайстчерч досяг значної активності, якщо порівнювати з періодом відразу після Кентерберійських землетрусів. Загальну функціональність міста було відновлено, бізнес-спільнота функціонує в центральній частині міста, і починає з'являтися нова просторова структура<sup>7</sup>. Проте цілі CCRP полягали не лише у відновленні втраченого. Він також прагнув скористатися можливістю створити нову форму міста,

---

7. Просторова структура міста відображає місце розташування і взаєморозташування різних міських елементів в просторі для здійснення зв'язків в процесі розвитку і функціонування міста.

яка, своєю чергою, мала стати ключовим рушієм у створенні позитивних змін у напрямку до більшого соціального та економічного зростання регіону та країни. Попри досягнутий прогрес, центральне місто не досягло цілей за визначеними показниками: станом на 2021 рік лише шість з сімнадцяти опорних проєктів було реалізовано. Окрім недостатнього темпу реалізації, відбулося значне скорочення обсягу багатьох опорних проєктів, порівняно з тим, що передбачалося в оригінальному CCRP. Основні причини затримки термінів і скорочення обсягу можна безпосередньо пов'язати з відсутністю узгодженості між центральною і місцевою владою, приватним сектором і громадою. CCRP був планом центрального уряду, який недостатньо чітко визначив шлях для реалізації прагнень громадськості, описаних у показниках Regenerate Christchurch. Також спостерігалася відсутність узгодженості щодо ролей і обов'язків різних організацій, які беруть участь у фазі відновлення, не було встановлено єдиної системи оцінки чи моніторингу цього процесу.





Найважливішою метою управління відновленням має бути швидке реагування на надзвичайну подію шляхом встановлення процедур, пошуку коштів, надання інформації та активного залучення всіх зацікавлених сторін, щоб вони могли допомогти прийняти правильні рішення та розробити політику відновлення.

На сьогодні ефективною вважається практика створення (або реформування наявної) інституції, яка бере на себе відповідальність у відновленні. Вона має координуватися з урядовими та місцевими органами влади, донорами, НУО та іншими зацікавленими сторонами для найбільш ефективного процесу відбудови. Як показує досвід, відповідальний орган з відновлення показує кращі результати, коли він має підтримку на найвищому рівні держави та водночас враховує побажання щодо відновлення від постраждалої громади.

Відносно новим підходом до відновлення є пом'якшення катастрофи, що має на меті підготовку вразливого регіону до майбутньої небезпеки, яка охоплює призначення та визначення ролей залучених інституцій з відновлення; навчання громади та відповідальних суб'єктів до подолання наслідків надзвичайних подій; раціональне планування забудови з урахуванням конструкційної безпеки будівель; створення або модернізація наявної системи попередження про небезпеки; структурний контроль.

Для підвищення своєї ефективності керівний орган з відновлення має бути гнучким, щоб виправляти свої попередні прорахунки, коригуючи свою структуру, створюючи нові методи моніторингу та оцінки, а також припиняючи існування нефункціональних підрозділів та інструментів.

**Агентство з ліквідації наслідків землетрусу ERRA** було створено в Пакистані як центральний орган влади під керівництвом прем'єр-міністра, що мало важливий вплив на швидкість прийняття рішень стосовно реконструкції. Окрім першочергових задач з відновлення, в процесі роботи організації з'явилися нові функції, які мали на меті збільшити ефективність агентства, наприклад: створення Груп координації впровадження проєкту (PICU), комплексної стратегії навчання та освітньої програми, системи звітності, моніторингу та оцінки (RME), системи розгляду скарг та інші. Завдяки комплексному підходу до відбудови та гнучкій системі управління подолання наслідків землетрусу можна вважати вдалим і таким, що може бути застосованим у досвіді управління катастрофами в майбутньому.

**Федеральне агентство з управління надзвичайними ситуаціями (FEMA)** було створене в 1979 році для підготовки до надзвичайних ситуацій, пом'якшення наслідків катастроф і реагування на них, а також для координації між федеральними суб'єктами, державними органами влади та ОМС. Закон РКEMRA 2006 року розширив функціонал FEMA, визнаючи центральну роль готовності до надзвичайних подій за цією організацією. Зокрема, Агентство мало не лише інтегрувати готовність у свої програми, а й встановити ефективний розподіл обов'язків між штаб-квартирою та регіональними офісами.

Закон РКEMRA передбачив створення Національного управління з питань готовності (NDP), яке здійснює нагляд за координацією та розвитком можливостей, необхідних для підготовки до терористичних інцидентів та стихійних лих. NDP забезпечує стратегію, політику і планування для проведення превентивних заходів, захисту, реагування та відновлення по всій країні.

Виходячи з заходів, визначених у планах річних програм, регіональні підрозділи FEMA відіграють значну роль у сприянні взаємодії між ключовими стейкхолдерами через планування, навчання, семінари та перегляд планів на всіх державних рівнях.

FEMA постійно розвиває свої можливості відновлення шляхом оптимізації своєї структури та створення нових механізмів, визначає сфери відповідальності серед залучених ланок на всіх рівнях.

**Кентерберійський орган з відновлення після землетрусів (CERA)** був створений як відповідь на землетрус, який відбувся на початку 2011 року. Його було створено на заміну Комісії з відновлення після землетрусу Кентербері (CERC), яка фактично не відповідала безпосередньо за діяльність з відновлення, а займалася координацією між постраждалими регіонами та центральною владою.

CERA розробив Стратегію відновлення, в якій зазначено, що він не в змозі розв'язати всі проблеми, порушені в Законі про відновлення після Кентерберійського землетрусу, – частково через сейсмічну активність, яка періодично виникала, а також через складність і масштаб процесу відновлення. В Стратегії було представлено загальне бачення, цілі та керівні принципи відновлення Кентерберійського регіону та визначено робочі програми.

Центральний підрозділ розвитку Крайстчерча (CCDU) було створено як підрозділ у CERA у квітні 2012 року. Він мав сприяти реалізації сімнадцяти опорних проєктів відновлення шляхом оптимізації процесів погодження та координації. CCDU підготував проєкт Плану відновлення Центрального Крайстчерча (CCRP), який був розроблений із залученням міських планувальників, архітекторів і консультантів.

Відновлення Крайстчерча не вдалося виконати у терміни, визначені в нормативних документах, – цьому перешкоджали афтершоки після землетрусу 2011 року, що приносило додаткові збитки та збільшувало масштаби руйнувань, а також недостатньо скоординована участь зацікавлених у відновленні сторін. Більше того, реалізація проєкту «ядра» Центрального міста теж не спрацювала повною мірою – місто не сконцентроване навколо ділового центру.

Попри ці фактори, функціональність центру міста було відновлено. Але окрім цього прогресу, цілями CCRP було скористатися можливістю створити нову форму міста, яка мала стати ключовим рушієм у створенні позитивних змін у напрямку до більшого соціального та економічного зростання регіону та країни.



# Висновки для України

---

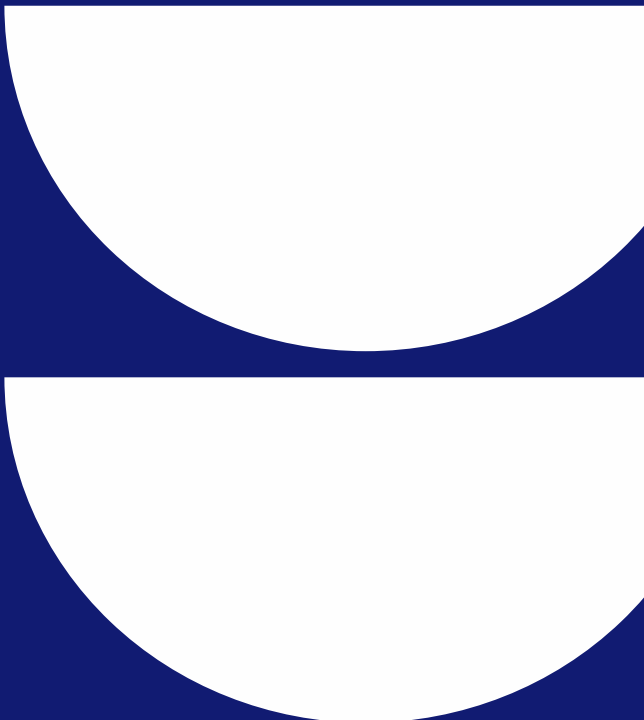


## ПЛЮСИ:

- ✓ Як і в досвіді відновлення країн, представлених у цьому матеріалі, ефективною вважається практика призначення відповідальною за відновлення окрему інституцію. На сьогодні таким є [Державне агентство відновлення та розвитку інфраструктури України](#).
- ✓ Центральний орган з відновлення має розвивати комунікацію з регіонами, де ведеться діяльність з відбудови та делегувати на місцеві відповідальні органи (або регіональні офіси) створення стратегій, проєктів та вказівок для ефективного відновлення конкретного регіону. При цьому потрібно враховувати його особливості та думку громади.
- ✓ Вже відомо, що низка країн та міжнародних організацій будуть фінансово підтримувати у відбудові Україну. Як у випадку Пакистану, практика визначення напрямку допомоги для певного донора є доцільною і надає стимул для більшої залученості та впевненості у раціональному використанні ресурсів.
- ✓ Доцільно використовувати різні інструменти для покращення ефективності відбудови: створення посібників для обміну досвідом, медійне висвітлення оновлень, поширення успішних практик тощо.

## МІНУСИ:

- ✘ Кадровий склад інституції з відновлення має включати спеціалістів у сфері їхньої відповідальності, а не людей, призначених на посаду з політичних міркувань, у чому звинувачували керівництво FEMA після урагану Катріна.
- ✘ У Новій Зеландії не всі цілі стратегії відновлення були досягнуті. Однією з причин була неузгодженість у прийнятті рішень між центральною та місцевою владою. Повноваження органів, дотичних до відбудови, не мають дублюватися та повинні бути чітко сформульовані та розподілені.
- ✘ Для підвищення ефективності необхідна дієва система моніторингу та оцінки, яка не була створена в Новій Зеландії. Цей інструмент дозволяє приймати рішення на основі відповідних даних. Також система допоможе у формуванні звітності для населення та донорів.



Інститут аналітики та адвокації –  
недержавний аналітичний центр,  
створений у 2013 році задля розвитку  
громадянського суспільства в Україні.

Ми – аналітичний центр, який працює  
над розвитком громадянського  
суспільства, аналізом політик і даних,  
розробкою та впровадженням  
інноваційних цифрових рішень.

Наша місія – створювати інструменти  
та підходи, що допомагають приймати  
раціональні рішення.

[iaa.org.ua](http://iaa.org.ua)

[www.facebook.com/iaa.org.ua](https://www.facebook.com/iaa.org.ua)