

forces of Ukraine until 2005. N.p., 05 Feb. 2015. Web. 13 March 2017. <zakon.rada.gov.ua/laws/show/1467/2003>.

5. Ukraine. Cabinet of Ministers of Ukraine. *Plan emergency response of the state level*. N.p., 19 Dec. 2003. Web. 13 March 2017. <zakon.rada.gov.ua/laws/show/1567-2001-п>.

6. Ukraine. Cabinet of Ministers of Ukraine. *Regulation on the voluntary formation of civil protection*. N.p., 21 Aug. 2013. Web. 13 March 2017. <zakon.rada.gov.ua/laws/show/616-2013-п>.

7. Ukraine. Cabinet of Ministers of Ukraine. *Order on the formation, tasks and functions of civil protection forces*. N.p., 09 Oct. 2013. Web. 13 March 2017. <zakon.rada.gov.ua/laws/show/787-2013-п>.

8. Ukraine. Cabinet of Ministers of Ukraine. *Provision on the specialized services of civil protection*. N.p., 08 July 2015. Web. 13 March 2017. <zakon.rada.gov.ua/laws/show/787-2013-п>.

9. Ukraine. Cabinet of Ministers of Ukraine. *Strategy of reforming of the State Emergency Service of Ukraine*. N.p., 09 Oct. 2013. Web. 13 March 2017. <search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KR170061.html>.

10. Pronenevich, O.S. "Public administration in emergency situations: conceptually legal basis and institutional structure [Dergavne upravlinnja u nadzvychajnyh sytuacijah]." *Forum prava* 5 (2015): 186–193. Print.

11. Tishchenko, V.O. "Mechanisms of State Management in the Sphere Civil Protection." Diss. Academy of Municipal Management, 2012. Abstract. (2012): 20. Print.

УДК 351.862.4

*Пономаренко С. С., викладач, НУЦЗУ, м. Харків,
Максимов А. В., викладач, НУЦЗУ, м. Харків*

*Ponomarenko S., Lecturer of the Department in Fire and Rescue Training,
National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv,
Maksimov A., Lecturer of the Department in Fire and Rescue Training,
National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv*

**НАУКОВО-ТЕОРЕТИЧНИЙ АНАЛІЗ ВПЛИВУ НС
НА СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК:
ЗАГАЛЬНОДЕРЖАВНИЙ І ЛОКАЛЬНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ РІВНІ**

**SCIENTIFIC THEORETICAL ANALYSIS OF INFLUENCE OF
EMERGENCY ON SOCIAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT: NATIONAL
AND LOCAL LEVELS**

Науково проаналізовано особливості впливу НС на соціально-економічний розвиток як держави в цілому, так і окремо взятих територій.

Ключові слова: *вплив, державне управління, територія, надзвичайна ситуація.*

The scientific and theoretical principles of influence of the emergency from the state and territorial economic and social development has been analysed.

Key words: *influence, state regulation, territory, emergency.*

Постановка проблеми. Однією з найважливіших ознак надзвичайних ситуацій (далі – НС) є їх неочікуваність виникнення. По суті вони виникають як закономірний результат дії багатьох чинників, що утворюють причинно-наслідковий ланцюг подій, які призводять у результаті до НС. При цьому НС спричиняють надмірну втрату ресурсів, що може викликати спад соціально-економічного зростання як на локально-територіальному, так і на об'єктовому рівнях, а також уповільнення темпів здійснення перетворень, зменшення обсягів виробництва та послуг на території, де сталась надзвичайна подія. Такі наслідки можуть вплинути не лише на розвиток території й окремо взятого об'єкта, а й держави в цілому. Усе зумовлює необхідність детального аналізу НС з позиції їх впливу на соціально-економічний розвиток усіх його рівнів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Управління в НС пов'язане з труднощами і вимагає, насамперед, вирішення важливих теоретико-методологічних питань, багато в чому нових для науки «Публічне управління й адміністрування», а саме: що вкладати в поняття «надзвичайна ситуація»; як виділити НС серед величезної різноманітності кризових явищ і надзвичайних подій, що відбуваються в Україні; які характерні ознаки для НС дозволяють говорити про них, як про особливе явище, що стосується інтересів суспільства і держави.

Відповіді на ці питання є основоположними, оскільки від того, які конкретно ситуації визнаються надзвичайними, якою мірою визначені детермінанти їх виникнення, багато в чому залежить ухвалення державноуправлінських рішень щодо своєчасного максимального зменшення ризику виникнення й ефективної ліквідації негативних наслідків. Цим питанням свого часу приділяли свою увагу С. Андреев, О. Барило, А. Белоусов, П. Волянський, С. Домбровська, О. Мельниченко, А. Ромін, В. Садковий, І. Шпильовий та ін. Незважаючи на досить докладний розгляд науковцями означених проблемних питань, потребує критичного та системного аналізу особливості впливу НС на соціально-економічний розвиток як держави в цілому, так і окремо взятих територій.

Постановка завдання. Отже, метою цього дослідження є науково-теоретичне визначення особливостей прийняття державноуправлінських рішень щодо забезпечення соціально-економічного розвитку територій і держави в умовах НС, а також вплив останніх на такий розвиток.

Виклад основного матеріалу. У законодавчій базі України поняття «надзвичайна ситуація» здебільшого визначається як «порушення нормальних умов життя і діяльності людей на об'єкті або території, спричинене аварією, катастрофою, стихійним лихом, епідемією, епізоотією, епіфітотією, великою пожежею, застосуванням засобів ураження, що призвело або може призвести до людських і матеріальних втрат» [5]. Таке визначення дає можливість з'ясувати загальний

зміст поняття.

За кордоном у науковій літературі та на практиці [6] в якості здебільшого використовується синонім НС – термін «криза» або «кризова ситуація». Однак таке термінологічне послуговування категоріями не є досить виправданим кроком, оскільки це може призвести до применшення сутнісної характеристики різних теоретичних понять (див. відповідні визначення «НС» і «криза» у Енциклопедії з державного управління [3]). Незаглиблюючись у терміноконструкції, зазначимо таке: НС має на увазі безпосередню небезпеку або ризик для здоров'я і життя людини, що у свою чергу передбачає швидкі, рішучі дії держави щодо усунення або послаблення дії джерела цієї небезпеки. Учений С. Бєлай твердить, що НС – результат кризи в соціально-економічній сфері [1, с. 12–16]. При такому підході поняття «надзвичайна ситуація» є похідним від категорій «ризик» і «криза».

Спорідненим із терміном НС є також термін «катастрофа», що означає серйозне порушення процесу життєдіяльності суспільства, яке призводить до значних людських і матеріальних втрат, завдає великої шкоди довкіллю. При цьому суспільство, яке постраждало, не може відновити зруйноване, використовуючи тільки власні ресурси і, таким чином, потребує допомоги ззовні як технічної, так і економічної.

Непоодинокими є випадки, коли катастрофи і НС розглядаються як відхилення від «нормального життя». Вони – його відображення; наслідок того, як суспільство функціонує в економічному та соціальному плані, а також підтримуються зв'язки між людьми й організаціями, що приймають ті чи ті рішення. Говорячи про НС, розуміємо, що це стихійні лиха (повені або землетруси). Катастрофи ж виникають від того, що, наприклад, деякі групи людей вимушені селитися біля бурхливих річок або в місцях із нестабільною сейсмічною активністю. Важливо розуміти різницю між небезпекою та катастрофою, адже ступінь впливу першого явища (небезпеки) на друге вимірюється ступенем вразливості суспільства.

Зрозумівши сенс поняття НС і його відмінність від інших споріднених йому понять, можна визначити критерії НС. Уважаємо, що в цьому контексті можна відзначити специфічний (мультиплікативний) критерій, що виділяє одну з головних характерних рис НС – різноманітність наслідків, а саме: соціальних, економічних, політичних, екологічних, психологічних. Так, катастрофа на Чорнобильській АЕС не лише призвела до загибелі тисяч, госпіталізації десятків тисяч, страждань і евакуації сотень тисяч співгромадян, до багатомільярдних витрат на пом'якшення її негативного впливу на величезну територію, але і змусила повному поглянути на відповідні науково-технічні програми, змінити умови експлуатації ядерних реакторів РБМК-1000. Вона привела до розробки нових підходів із розміщення АЕС із одночасною відмовою від старих схем, а також до більш ретельної підготовки кадрів. Усі ці обставини значною мірою збільшили потребу у фінансових і матеріально-технічних ресурсах, що не могло не позначитися негативно на темпах і ритмі господарського розвитку. Проте наявність усієї сукупності параметрів, що якісно описують критерії НС, не є необхідною

умовою для визначення ситуації як надзвичайної. За тих або інших конкретних обставин деякі з них можуть бути відсутніми.

Таким чином, НС загалом можна визначити як ззовні неочікувану, несподівано виникаючу обстановку, що характеризується невизначеністю, стресовим станом населення, значними соціально-екологічними й економічними збитками, людськими жертвами, необхідністю швидкого ухвалення рішень, великими людськими, матеріальними і часовими витратами на проведення евакуаційно-рятувальних робіт, зменшення масштабів і ліквідацію негативних наслідків.

НС природного і техногенного характеру, і ті природні і техногенні лиха, що їх викликають, класифікуються за різними ознаками, що описують ці явища за характерними ознаками їх природи та властивостей. Для практичних потреб загальної класифікації НС, як правило, здійснюють за типами надзвичайних подій, що знаходяться в їх основі, а також за найважливішими показниками їх вияву. Окрім основної ознаки при проведенні класифікації, нерідко використовують ознаки приналежності, причинності та масштабу.

Як відомо, у системі «природа – техніка – суспільство» виділяються три групи зворотних зв'язків: безпосередній вплив природи на суспільство; пряма і опосередкована дія технології на суспільство; взаємодія соціальних сил усередині суспільства як результат протидії однієї із соціальних спільнот на дію іншої сторони, що виступає в ролі ініціатора. Використовуючи таке групування і розглядаючи НС, як наслідок загострення протиріч в умовах відсутності або недостатньої ефективності механізму державного управління розвитком суспільства, можна виділити 4 види НС: військово-політичні і соціально-політичні конфлікти; стихійні лиха; техногенні катастрофи; надзвичайні ситуації «комбінованого типу», тобто ті, що мають змішану природно-технологічну (епідемії онкологічних захворювань, силікозу легенів тощо, а також зсуви, спустошення тощо), природно-соціальної (деякі психічні захворювання) природу [1]. Наведені класи надзвичайних ситуацій можуть бути підрозділені на підкласи, групи тощо.

Межі між усіма типами і класами надзвичайних ситуацій в певній мірі умовні. Деякі природні катастрофи: зсуви, спустошення, землетруси тощо, можуть мати як чисто природне, так і природно-антропогенне походження, що є особливо характерним для сучасного етапу розвитку. Те ж саме можна сказати і відносно деяких епідемічних захворювань, чия етіологія має також «комбінований» характер. Незважаючи на простоту такого ділення, у науковій літературі щодо аналізу ризику і глобальних проблем, досить часто не беруться до уваги деякі НС. Це відбувається відносно соціально-політичних і військово-політичних конфліктів, які розчиняються в контексті інституціональних проблем [1; 4].

Відомі закордонні фахівці з проблем екстремальних ситуацій І. Бертон, Р. Кейтс і Дж. Уайт, аналізуючи «екстремальні географічні ситуації», виділяють два класи таких ситуацій: природні і техногенні катастрофи [3]. Оскільки чіткого визначення поняття «екстремальна географічна ситуація» в їх роботі не дається, то такою може вважатися надзвичайна ситуація, що виникає на певній території під впливом різноманітних чинників, у тому числі соціально-політичного характеру. Тому виключення соціально-політичних конфліктів з-поміж надзвичайних

ситуацій без будь-яких уточнень є методологічно неправомірним.

Походження надзвичайних ситуацій може також розглядатися з точки зору їх природності. За таким підходом усі надзвичайні ситуації можна розділити на три типи: штучного походження або антропогенні (включаючи техногенні), природного і змішаного або природно-антропогенні. Перший тип включає три класи екстремальних ситуацій: соціально-політичні конфлікти і техногенні катастрофи, другий – стихійні лиха і останній – клас надзвичайних ситуацій «комбінованого» генезису. Дані ситуації можуть бути охарактеризовані з точки зору їх навмисності [4].

Залежно від масштабу впливу і наслідків, що містять просторовий, соціально-екологічний і економічний (людські і матеріальні втрати, деградація екосистем) аспекти, НС можна розділити на 5 типів, а саме: локальні, субнаціональні, національні, регіональні і глобальні.

Важливим у причинно-наслідковому зв'язку формування НС є їх безпосередня детермінанта – причини виникнення. До них можуть бути віднесені зовнішні по відношенню до інженерної системи дії (стихійні лиха, військово-диверсійні дії тощо) та внутрішні, тобто умови й обставини, що пов'язані безпосередньо з цією системою, у тому числі технічні несправності і людський фактор. Останньому, як відомо, належить головна роль у виникненні катастрофічних аварій інженерних систем.

Однією із характеристик природної і техногенної небезпеки, що широко використовується, є ризик. Він виступає в якості міри небезпеки певних дій, що можуть призвести до негативних наслідків. Ризик може описуватися й кількісно. Оцінювання ризику проводиться, як правило, в імовірнісному виді. ДСТУ 3891:99 визначає «оцінювання ризику» як ідентифікацію небезпеки та можливих її джерел, дослідження механізму їх виникнення, оцінювання ймовірності виникнення ідентифікованих небезпечних подій та їх наслідків [2].

Формалізовані критерії та показники ризику дають можливість обґрунтовано визначити міру небезпеки, можливі наслідки й перспективи протидії НС. У фундаментальній роботі закордонних фахівців [6] для характеристики техногенного ризику пропонується скористатись 12-ма параметрами, що згруповані в певні групи дескрипторів, а саме: 1) умисності; 2) дії; 3) експозиції; 4) наслідків. Перелічені дескриптивні групи параметрів можна використовувати майже для всієї сукупності НС, виняток, наприклад, становить застосування параметру умисності, як техногенного дескриптора.

НС – небажаний, але неминучий супутник будь-якої господарської діяльності. Їх кількість і тяжкість вияву на окремо взятій території є мірою соціально-екологічної недосконалості відповідного територіального комплексу населення і господарства (ТКНГ). Прийнятною (умовно безпечною) величиною ризику НС можна вважати таку, при якій усілякі втрати в ТКНГ та його природній основі не порушують стійкості останнього. З цієї точки зору, вимірювання НС за допомогою абсолютних величин втрат є недостатнім, потрібно оцінити тяжкість НС за мірою відновлення втрат, що були нанесені. Погоджуємося із Д. Полковниченко [4], що для оцінювання на рівні адміністративних центрів представляється доціль-

ним такий поділ НС за тяжкістю:

НС-1 – найлегші. Усі втрати повністю відновлюються за термін до 3 діб. Цій категорії відповідають НС, за яких економічний збиток для ТКНГ є відносно незначним, а інші види збитків не є істотними.

НС-2 – легкі чи слабкі. Усі втрати відновлюються за термін не більше 1 року. Характер втрат близький до тих, що наявні за НС-1.

НС-3 – середні. Усі втрати повністю відновлюються за нормативний термін окупності капіталовкладень, зазвичай за 5–7 років. Це можливо у випадках, коли екологічна шкода не є істотною, а демографічний та економічний збиток можуть бути ліквідовані силами ТКНГ, на який вплинула НС, без допомоги ззовні.

НС-4 – сильні чи важкі. За більше ніж 5–7 років відновлюються не всі складові ураженого ТКНГ. Це може бути викликано значними демографічними та/або екологічними втратами; розмір прямої економічної шкоди вже не є таким важливим, як при більш легких НС.

НС-5 – ті, що передбачають втрати, які не можна виправити в доступному для огляду майбутньому, і вони безпосередньо позначаються на розвитку населення та/або економічної основи ТКНГ.

Уважаємо, що районування території країни за ризиком (ймовірністю й тяжкістю НС) – це одна з перших дій для обґрунтування державноуправлінських рішень у сфері запобігання НС та ліквідації їх наслідків. Таке районування може бути проведено за допомогою аналізу поширення фактів НС і використання обмеженої прямої інформації про НС для кількісного вираження та контролю результатів. Тому НС – явище не геофізичне і не технічне, а, насамперед, соціально-економічне, при цьому основна роль щодо їх попередження та ліквідації наслідків належить державі.

Висновки. Отже, постійно зростаючий обсяг знань про існуючий взаємозв'язок між НС і соціально-економічним розвитком держави й територій дозволяє виділити основні види таких взаємовідносин, а саме:

1. НС, що гальмують виконання програми розвитку й трансформаційні перетворення (наприклад, удосконалена інфраструктура, що зруйнована повінню).

2. Відновлення (капітальний ремонт, реконструкція) зруйнованих споруд після НС надає значні можливості для того, щоб приступити до втілення в життя програм розвитку.

3. Програми розвитку можуть підвищити «чутливість» району до НС.

4. Програми розвитку можуть бути сплановані так, що вони зменшать уразливість по відношенню до НС і їх негативних наслідків, наприклад, зведення житла, при якому виконуються всі правила і норми сейсмостійкого будівництва, дозволить скоротити кількість руйнувань при землетрусі.

При цьому перспективним напрямком дослідження є оцінювання взаємного впливу НС і соціально-економічним розвитком територій.

Список використаних джерел

1. Белай С. В. Державні механізми протидії кризовим явищам соціально-економічного характеру: теорія, методологія, практика : монографія / С. В. Белай. – Х. : Національна акад. НГУ, 2015. – 349 с.

2. Долішній М. І. Регіональна політика на рубежі ХХ–ХХІ століть: нові пріоритети : монографія / М. І. Долішній – К. : Наукова думка, 2006. – 512 с.

3. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В. М. Князев (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. – 2011. – 748 с.

4. Полковниченко Д. Ю. Особливості формування системи державного управління в умовах безпеки та НС / Д. Ю. Полковниченко // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування : елек. зб. наук. пр. Херсон. нац. техн. ун-ту. – 2016. – № 2. – Режим доступу: http://el-zbirn-du.at.ua/2016_2/.

5. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16.03.2000 р. № 1550-III // ВВР України. – 2000. – № 23. – Ст. 176.

6. Weaver J. Two Folds in Fort Collins: Learning from a Natural Disaster. / J. Weaver, E. Grunfest, G. Levy // Bulletin of the American Meteorological Society. – 2000. – Vol. 81. – № 10. – P. 2359–2366.

References

1. Byelay, S. *State mechanisms of counteraction to crises social and economic nature: theory, methodology, practice [Dergavni mehanizmy protyii javyshcham social'no-ekonomichnogo harakteru: teorija, metodologija, praktika]*. Kharkiv: NA NGU, 2015. Print.

2. Dolishnij, M.I. *Regional policy at the turn of the twenty-first century: new priorities [Regional'na politika na rubegi XX–XXI ctoloit': novi priorytety]*. Kiev: Naukova dumka, 2006. Print.

3. *Encyclopedia of Public Administration*. Kovbasyuk, Yu.V. ed. Vol. 1. Kiev: NADU, 2011. 748. Print.

4. Polkovnichenko, D.Yu. "Features of the formative of system of state administration in terms of security and ES." *Teorija ta praktyka dergavnogo upravlinnja i misceвого samovrjaduvannja* 2 (2016). N.p., n.d. Web. 13 Apr. 2017. <http://el-zbirn-du.at.ua/2016_2/>.

5. "On legal regime of emergency." *Vi'domosti' Verhovnoi` Radi* 23 (2000): 176. Print.

6. Weaver, J., Grunfest, E. and Levy, G. "Two Folds in Fort Collins: Learning from a Natural Disaster." *Bulletin of the American Meteorological Society* 10.81 (2000): 2359–2366. Print.