

Коліжак В.В.,

аспірант кафедри глобалістики, євроінтеграції

та управління національною безпекою

Національної академії державного управління при Президентові України

Еволюція підходів щодо класифікації надзвичайних ситуацій

У статті розглянуті основні тенденції, що впливають на зростання кількості та розширення масштабів надзвичайних ситуацій у світі в умовах глобалізації (поява нових небезпечних технологій, хвороб, епідемій, пандемій, наслідки демографічного вибуху, міграційні процеси, геокліматичні зміни, ускладнення соціально-політичного та економічного життя соціумів тощо). Обґрунтовано, що це позначається на еволюції підходів щодо класифікації надзвичайних ситуацій, яка стає дедалі більш складною й неоднозначною. Зокрема, в українському законодавстві нещодавно до надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру додалися соціальні та воєнні.

Водночас в Україні спостерігається значне запізнення введення в науковий обіг нових понять, таких як "складна надзвичайна ситуація" та "складна політична надзвичайна ситуація", зміст яких розкривається на основі аналізу міжнародного законодавства, праць зарубіжних експертів.

Ключові слова: надзвичайна ситуація, складна надзвичайна ситуація, складна політична ситуація, природні лиха, техногенні катастрофи.

Kolizhak V.V. Evolution of approaches to classification emergencies

In the article the basic trends affecting growth in the number and scale of emergencies in the world in the context of globalization (the appearance of new dangerous technologies, disease, epidemics, pandemics, the effects of population explosion, migration, geoclimatic changes, complications socio-political and economic life of societies etc.) are considered. This affects the evolution of approaches to the classification of emergency, which is more complicated and ambiguous. In particular, the Ukrainian legislation recently to emergency situations of natural and manmade added social and military.

At the same time recorded significant delay in the introduction of national scientific circulation new concepts such as "complex emergencies" and "complex political emergencies" the meaning of which is revealed by analyzing the international law works of foreign experts.

Key words: emergency, complex emergency, complex political situation, natural disasters, man-made disasters.

Коліжак В.В. Эволюция подходов относительно классификации чрезвычайных ситуаций

В статье рассмотрены основные тенденции, влияющие на рост количества и расширение масштабов чрезвычайных ситуаций в мире в условиях глобализации (появление новых опасных технологий, болезней, эпидемий, пандемий, последствия демографического взрыва, миграционные процессы, геоклиматические изменения, усложнение социально-политической и экономической жизни общества и т.п.). Обосновано, что это сказывается на эволюции подходов к классификации чрезвычайных ситуаций, которая становится более сложной и неоднозначной. В частности, в украинском законодательстве недавно к чрезвычайным ситуациям природного и техногенного характера добавились социальные и военные.

В то же время в Украине наблюдается значительная задержка введения в научный оборот новых понятий, таких как "сложная чрезвычайная ситуация" и "сложная политическая чрезвычайная ситуация" содержание которых раскрывается на основе анализа международного законодательства, работ зарубежных экспертов.

Ключевые слова: чрезвычайная ситуация, сложная чрезвычайная ситуация, сложная политическая ситуация, стихийные бедствия, техногенные катастрофы.

Постановка проблеми. Розвиток людства супроводжується значними науково-технічними досягненнями, що не тільки істотно підвищує рівень життя людей, а й суттєво позначається на ступені їхньої захищеності від природних, техногенних

катаклізмів, інших непередбачуваних ситуацій. Навіть тільки значне зростання мобільності робочої сили має наслідками розширення спектра ймовірних небезпек, загроз та ризиків для стабільного функціонування суспільства крізь призму уразливості окремого індивіда.

Зокрема, відомий економічний соціолог Дж.Уррі наводить такий приклад. У 1800 р. середньостатистичні мешканці Земної кулі переміщувались у середньому не далі, ніж на 50 м від свого житла за день, а тепер зазвичай мандрують на відстань у 50 км за день: сьогодні всі громадяни світу долають по 23 млрд км щодня, а прогнози свідчать, що до 2050 р. ця цифра зросте у чотири рази, досягнувши 106 млрд км [7, с. 68]. Це призводить до значного зростання ризиків транспортних подій, виникнення інших нестандартних ситуацій.

Технологічний прогрес водночас розширює коло небезпечних виробництв. Чого тільки варті аварії на атомних станціях у Чорнобилі (1986 р.) та Фукусімі (2011 р.), наслідки яких будуть відчуватися ще багато років. Значна небезпека у будь-який момент може виникнути в хімічній, біологічній індустрії, нафтогазовій галузі, будівництві нових каскадів електростанцій тощо.

Нераціональне й волюнтаристське втручання людини у природу, значне посилення антропогенного навантаження на неї, насамперед унаслідок демографічному вибуху, також підвищують імовірність та “ціну” природних катаклізмів і катастроф. Зокрема, навіть у благополучній Європі кількість природних катаклізмів у період з 1998 до 2014 р. включно лише тричі опускалася нижче від позначки 40 [13].

Суттєві зміни відбулися і в соціально-політичному та економічному житті людства. Тривалі страйки авіадиспетчерів, залізничників, працівників житлово-комунальної сфери, не кажучи вже про масштабні терористичні акти, внутрішні заворушення та конфлікти, не сприяють сталому розвитку людства. До цього додаються небезпечні хвороби, епідемії, пандемії, забруднення навколишнього середовища. Особливу небезпеку останнім часом криють у собі конфлікти на етнічному, релігійному ґрунті, а також війни і збройні конфлікти, характер яких під впливом новітніх технологічних досягнень постійно змінюється. Виходячи з цього поняття “надзвичайна ситуація” (НС) набуває нового змісту і становить неабиякий теоретичний і практичний інтерес.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою та виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Теоретико-методологічні підходи, пов’язані з тлумаченням поняття “надзвичайна ситуація”, а також її класифікація розроблялась у працях таких учених, як В.Акімова, С.Андрєєв, Ю.Воробйова, В.Гуціна, С.Засунько, Н.Клименко, С.Кузнєченко, Д.Кучма, С.Мосов, В.Тіщенко, А.Труш, А.Филипенко, Л.Шевченко та багатьох інших.

Питання координації діяльності країн світу щодо НС, насамперед крізь призму природних лих, вирішує відповідний офіс ООН, сформований згідно з Резолюцією 46/182 у грудні 1991 р. [12]. Він також опікується їх класифікацією та описом, періодично переглядає зміст базових понять, пов’язаних з НС.

Однак національне законодавство України не завжди своєчасно реагує на зміни у зміні змісту міжнародних дефініцій та класифікацій стосовно надзвичайних ситуацій. Крім того, динаміка появи нових небезпек, загроз, ризиків та викликів настільки висока, а наслідки настільки непередбачувані, що виникає необхідність

переосмислення всього комплексу питань щодо оцінки, моніторингу, прогнозування, підготовки та ліквідації наслідків НС.

Формулювання цілей (мети) статті. Метою статті є еволюція підходів щодо тлумачення змісту поняття “надзвичайна ситуація” в національному, зарубіжному та міжнародному законодавстві.

Виклад основних результатів та їх обґрунтування. Мабуть, слід погодитися з думкою С.Андрєєва, що ознайомлення з низкою нормативних та доктринальних джерел наукової інформації, в яких міститься визначення терміна “надзвичайна ситуація”, дає підстави констатувати відсутність єдиних підходів до цього питання, так само як і до питань її класифікації [1, с. 19]. Це зумовлено тим, що, крім радикальних трансформацій, у сферах геополітики та світової економіки поширюються нетрадиційні способи і методи ведення військово-політичного протиборства, дедалі більше забруднення довкілля, безвідповідально використовуються природні і технічні ресурси, триває геокліматична перебудова планети тощо. Ці процеси відбуваються в контексті загострення боротьби основних акторів світової політики за ресурси і переділ сфер впливу, що яскраво проявляється в подіях на Близькому Сході, в Україні, інших регіонах світу. З огляду на це актуалізуються питання підвищення безпеки індивіда, суспільства та держави, покращання регіональної та глобальної стабільності.

Розв’язання цих системних проблем вимагає комплексних міжвідомчих зусиль не тільки всередині держави, а й на регіональному й міжнародному рівнях, більш чіткого розуміння глобального характеру значної кількості НС та переосмислення змісту й напрямів державно-владної діяльності, в тому числі із залученням неурядових організацій.

Слід зазначити, що в переважній більшості країн термін “надзвичайна ситуація” існує поряд з такими схожими за змістом поняттями, як “інцидент”, “екстремальна ситуація”, “катастрофа”, “лихо”, “криза”, “кризова ситуація”, “небезпечна подія”, “стихийне лихо”, “форс-мажорні обставини” та ін. Ось чому закріплення на законодавчому рівні максимально повної та чіткої класифікації НС є однією з важливих правових гарантій забезпечення захисту прав і свобод фізичних та юридичних осіб від відповідних ситуацій, у тому числі можливості вимоги у суб’єктів владних повноважень забезпечення належного рівня захищеності від загроз, пов’язаних з ризиками або фактами виникнення НС [1, с. 20–21].

Донедавна класифікація НС була офіційно затверджена на державному рівні у Законі України “Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру” від 8 червня 2000 р. Відповідно до ст. 7 зазначеного Закону залежно від характеру походження подій, що можуть зумовити виникнення НС на території України, визначалися такі її види: техногенного та природного характеру [2]. Цей Закон втратив чинність з прийняттям Кодексу цивільного захисту України (далі – Кодекс ЦЗ), який набрав юридичної сили 1 липня 2013 р., хоча з того часу до нього вже було внесено 3 поправки. В цьому документі згідно з п. 2 ст. 5 вже з’явилися два нових види НС: соціальні та воєнні [3].

Як зазначається в Національному класифікаторі України “Класифікатор надзвичайних ситуацій” ДК 019: 2010, що введений у дію 1 січня 2011 р., надзвичайна ситуація соціального характеру – порушення нормальних умов життя та діяльності людей на окремі території чи об’єкті на ній або на водному об’єкті, спричинене

протиправними діями терористичного і антиконституційного спрямування, або пов'язане зі зникненням (викраденням) зброї та небезпечних речовин, нещасними випадками з людьми тощо.

А надзвичайна ситуація воєнного характеру – порушення нормальних умов життя та діяльності людей на окремі території чи об'єкті на ній або на водному об'єкті, спричинене застосуванням звичайної зброї або зброї масового ураження, під час якого виникають вторинні чинники ураження населення, що її визначають в окремих нормативних документах. У цьому класифікаторі НС воєнного характеру не подано в подробицях, а лише зазначено на найвищому рівні деталізації з кодом 40000 [5, с. 3].

Очевидно, що визначення соціальних та воєнних надзвичайних ситуацій потребує доопрацювання, оскільки вони є надзвичайно абстрактними і не враховують реалій сучасних подій, пов'язаних з подіями на Донбасі.

Поки що в національне законодавство ще не введено термін “складна надзвичайна ситуація”, який уже понад 20 років активно використовується багатьма міжнародними організаціями. Зокрема, зі створенням в ООН у червні 1992 р. Міжвідомчого постійного комітету (The Inter-Agency Standing Committee (IASC)) він перетворився на головний механізм координації зусиль усіх зацікавлених структур ООН, що опікуються гуманітарною допомогою, а також став законодавцем в уточненні основних понять у цій сфері. Так, “складна надзвичайна ситуація” визначається як гуманітарна криза в країні, регіоні або суспільстві, де спостерігається повна або значна втрата владних повноважень унаслідок внутрішнього або зовнішнього конфлікту і яка вимагає допомоги міжнародної спільноти поза межами існуючих міжнародних та національних програм.

У наукових колах цей термін почав використовуватися на початку 1980-х рр. для позначення найбільш загальних лих, що створені власне людиною. Багато експертів вважає, що складна НС – це, насамперед, внутрішні конфлікти та акти геноциду, причини та наслідки яких дуже погано розуміються і до яких важко застосовувати технології кризового менеджменту [9, с. 110].

Варто також з'ясувати, що розуміється світовою спільнотою під поняттям “лихо”. Зазвичай у пересічних громадян воно асоціюється з поняттям “природне лихо”, зважаючи на увагу, яку приділяють мас-медіа землетрусам, цунамі, затопленням, пожежам, неврожаям тощо. Зокрема, у 2013 р. було зафіксовано 330 природних лих, унаслідок чого загинуло 21 610 осіб, постраждало близько 96,5 млн осіб, а загальні збитки становили понад 156,7 млрд дол. США [10, с. 1]. Однак термінологічний словник ООН визначає лихо як серйозне порушення функціонування спільноти або суспільства, що призводить до масштабних людських, матеріальних, економічних втрат, завдає шкоди довкіллю і наслідки якого перевищують можливості впоратися з ним за допомогою власних ресурсів [8, с. 9].

Останнім часом все частіше вживається ще одне поняття – “складна політична надзвичайна ситуація”, яка являє собою комплекс соціальних, політичних та економічних причин, які призвели до руйнування державних структур, втрати легітимності та владних повноважень, порушення прав людини та, можливо, збройного конфлікту, що вимагає гуманітарного втручання [14]. Воно було введено з метою відокремити гуманітарні потреби, що зумовлені конфліктом, від нестабільності, причиною якої є природна катастрофа.

Відповідно до Резолюції Генеральної Асамблеї ООН 46/182 від 19 грудня 1991 р. її Генеральний секретар повинен щорічно звітувати про координацію зусиль стосовно гуманітарної допомоги у НС. Остання доповідь з цього питання була зроблена на сесії економічної і соціальної ради влітку 2014 р. В ній зазначається, що кількість внутрішньо переміщених осіб унаслідок збройних конфліктів і організованого насильства на кінець 2013 р. у світі досягла рекордної позначки у 33,2 млн осіб [11].

Очевидно, що ці цифри за результатами 2014 р. будуть ще більшими. Так, за даними Міністерства соціальної політики України, Управління Верховного комісара ООН у справах біженців та Державної міграційної служби України станом на 5 лютого 2015 р. понад 1 млн осіб є внутрішньо переміщеними в межах України. Ці дані були підтверджені та перевірені в рамках взаємодії УВКБ ООН з внутрішньо переміщеними особами, місцевими органами влади та громадськими організаціями. Однак через відсутність централізованої системи реєстрації реальна кількість осіб, переміщених всередині країни, залишається невідомою та може бути вищою [6].

Це цілком вписується в загальносвітову тенденцію інтенсифікації насильства. За даними лондонського Міжнародного інституту стратегічних досліджень, у 2008 р. в результаті 63 збройних конфліктів загинули 56 тис. осіб, тоді як уже у 2014 р. у 42 конфліктах загинули 180 тис. Таким чином, кількість жертв зросла в 3 рази при зменшенні кількості конфліктів у 1,5 рази. Також у дослідженні наводяться дані за проміжні роки: в 2012 р. у 51 конфлікті загинуло 110 тис. осіб, у 2010 р. – 49 тис. у 55 конфліктах. Отже, очевидна загальна тенденція – поряд зі скороченням кількості збройних конфліктів вчені відзначають небувалу інтенсифікацію насильства [4].

Висновки та перспективи подальших досліджень. У міжнародному законодавстві та зарубіжній науковій думці поступово диференціюються види та характеристики надзвичайних ситуацій. Цей процес з деяким запізненням відбувається і в національному законодавстві та академічному середовищі. Зокрема, нещодавно до природних і техногенних НС офіційно додалися соціальні і воєнні. Проте їх зміст має доволі абстрактний характер і потребує конкретизації, особливо з урахуванням революцій 2004 та 2013–2014 рр., анексії Російською Федерацією Криму та тривалими бойовими діями сепаратистів на Донбасі, унаслідок чого кількість загиблих перевищила 6 тис. осіб, а чисельність внутрішньо переміщених осіб та біженців досягла близько 1 млн осіб.

З огляду на це видається доволі доцільним використовувати зарубіжний досвід щодо трактування понять “складна надзвичайна ситуація” та “складна політична надзвичайна ситуація”. Це дає змогу конкретизувати обсяг згаданих понять і відкриває широкі евристичні можливості стосовно визначення напрямів реформування структур сектору безпеки і оборони України, розширення спектра їх діяльності, підвищення рівня координації зусиль, а отже, більш об’єктивно оцінити заходи України щодо реалізації стратегічного курсу на євроінтеграцію.

Список використаних джерел

1. Андреев С. А. Теоретико-методологические подходы к классификации чрезвычайных ситуаций / С. А. Андреев // Вестн. Воронеж. ин-та ГПС МЧС РФ. – 2015. – № 1. – С. 19–35.
2. Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру [Електронний ресурс] : Закон України від 8 черв. 2000 р. № 1809-III. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1809-14/page>

3. Кодекс цивільного захисту України від 2 жовтня 2012 року № 5403-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5403-17/page>
4. Количество вооруженных конфликтов в мире сокращается, но людей в них гибнет больше [Электронный ресурс] // The Guardian. – 2015. – 20 мая. – Режим доступа : http://zn.ua/WORLD/kolichestvo-vooruzhennyh-konfliktov-v-mire-sokraschaetsya-no-lyudey-v-nih-gibnet-bolshe-the-guardian-176732_.html
5. Національний класифікатор України “Класифікатор надзвичайних ситуацій” ДК 019: 2010 / Держ. ком. України з питань техн. регулювання та споживчої політики. – [Б. м. : б. в.], 2010. – 23 с.
6. Оцінка потреб внутрішньо переміщених осіб в Україні та послуг для них проведено МГО “Соціальні ініціативи з охорони праці та здоров’я” (січень, 2015 рік) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.lhsi.org.ua/images/2015/Doslidzhennya_VPO_LHSI2015.pdf
7. Урри Дж. Мобильности / Джон Урри ; пер. с англ. А. В. Лазарева, вступ. статья Н. А. Харламова. – М. : Изд. и консалтинг. группа “Праксис”, 2012. – 576 с.
8. 2009 UNISDR Terminology on Disaster Risk Reduction. – Geneva, Switzerland, May 2009. – 35 p.
9. *Burkle F. M.* Complex humanitarian emergencies: a review of epidemiological and response models / Frederick M. Burkle // *Journal of Postgraduate Medicine*. – 2006. – Vol. 52. – Issue 2. – P. 110–115.
10. *Guha-Sapir D.* Annual Disaster Statistical Review 2013. The numbers and trends / Debarati Guha-Sapir, Philippe Hoyois, Regina Below ; Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED), Institute of Health and Society (IRSS), Université catholique de Louvain – Brussels, Belgium. – [s. n.], 2014. – 42 p.
11. Report of the Secretary-General. Strengthening of the coordination emergency humanitarian assistance of the UN [Електронний ресурс] // Economic and Social Council Substantive session. – New York, 23 June – 18 July 2014. – Режим доступу : http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/69/80
12. Resolution of the UN General Assembly 46/182. Strengthening of the coordination of humanitarian emergency assistance of the United Nations – 19 December 1991 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.un.org/documents/ga/res/46/a46r182.htm>
13. The International Disaster Database [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.emdat.be/disaster_trends/index.html
14. World Health Organization [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.who.int/hac/about/definitions/en/>