

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА УКРАЇНИ З НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ  
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ

Кваліфікаційна наукова  
праця на правах рукопису

**КАСЬЯН Олексій Олександрович**

УДК 351.862.4

ДИСЕРТАЦІЯ

**ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА У СФЕРІ ПОПЕРЕДЖЕННЯ НАДЗВИЧАЙНИХ  
СИТУАЦІЙ**

281 – публічне управління та адміністрування  
Галузь знань – публічне управління та адміністрування

Подається на здобуття ступеня доктора філософії .

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

\_\_\_\_\_ О.О. Касьян

**Науковий керівник:** Домбровська Світлана Миколаївна доктор наук державного управління, професор, Заслужений працівник України

**Черкаси 2025**

## АНОТАЦІЯ

Касьян О.О. Державна політика у сфері попередження надзвичайних ситуацій. - Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття ступеня доктора філософії з галузі знань “Публічне управління та адміністрування” за спеціальністю 281 “Публічне управління та адміністрування”. Національний університет цивільного захисту України, Черкаси 2025

У дослідженні запропоновано розв’язання актуального завдання з обґрунтування теоретичних засад та розробки практичних рекомендацій щодо удосконалення державної політики у сфері попередження надзвичайних ситуацій.

Досягнення визначеної мети зумовило необхідність вирішення наступних завдань. Було охарактеризовано соціально-економічні наслідки надзвичайних ситуацій та проаналізовано соціально-економічний механізм державної політики у сфері попередження надзвичайних ситуацій. Здійснено оцінку страхового механізму державної політики у сфері попередження надзвичайних ситуацій і систематизовано зарубіжний досвід використання механізмів публічного регулювання при формуванні державної політики у сфері попередження надзвичайних ситуацій. Нами обґрунтовано напрями формування організаційно-правового механізму державної політики у сфері попередження надзвичайних ситуацій та окреслено стратегічні напрями удосконалення соціально-економічного механізму державної політики у сфері попередження надзвичайних ситуацій.

Об’єктом дослідження є попередження надзвичайних ситуацій, а предметом дослідження – державна політика у сфері попередження надзвичайних ситуацій.

Методологічну основу роботи становлять загальнонаукові прийоми досліджень і спеціальні методи, що ґрунтуються на сучасних наукових засадах управлінської, економічної і споріднених з ними наук.. В основу методології дослідження було покладено системний підхід, методологічна специфіка якого визначається тим, що він орієнтує дослідження на розкриття цілісності об’єкта і

механізмів, що її забезпечують, на виділення різноманітних типів зв'язків складного об'єкта і зведення їх у єдину теоретичну картину. Автором використано низку наукових методів, зокрема: гіпотетико-дедуктивний метод формування методології дисертаційного дослідження, який дав змогу сформулювати гіпотезу дослідження, побудувати евристичні моделі державної політики у сфері попередження надзвичайних ситуацій.

Дедуктивний доказ висунутої гіпотези дослідження не тільки підтвердив правильність формування його методології, справедливість висновків, а й дав можливість також висунути й верифікувати практичні рекомендації з удосконалення досліджуваного об'єкта; структурно-функціональний аналіз, сутність якого полягає у виділенні елементів системи державної політики у сфері попередження надзвичайних ситуацій; ряд порівняльних методів, що надали можливість аналізу стандартів і механізмів державної політики у сфері попередження надзвичайних ситуацій; статистичний метод, що дав змогу розкрити реальні й точні факти стану досліджуваного об'єкта; прогностичний метод, за допомогою якого визначено більш віддалені перспективи його розвитку; теоретико-концептуальний метод, що визначив напрям дослідження, втілений в аналізі функцій, структури та параметрів об'єкта, та дав змогу позначити, осмислити, описати та порівняти роль державної політики у сфері попередження надзвичайних ситуацій, уточнити їх функції в діяльності кожної з підсистем, оцінити результати управлінського впливу, виявити перспективи й механізми.

Інформаційну базу дисертаційного дослідження становили нормативно-правові акти, праці зарубіжних і вітчизняних учених, Інтернет-ресурси, статистична інформація Державного комітету статистики України та інших центральних органів виконавчої влади.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у вирішенні наукового завдання щодо розвитку теоретичних засад та обґрунтування науково-прикладних рекомендацій з державної політики у сфері попередження надзвичайних ситуацій.

Автором вперше було обґрунтовано стратегічні напрями державної політики у сфері попередження надзвичайних ситуацій, як правові норми, регулюючі аспекти безпеки, при надзвичайних ситуаціях, що містяться в різних галузях законодавства у сфері попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій та акумулюються в сукупності обставин і причин як об'єктивного характеру так і суб'єктивного характеру, як сфери державних правовідносин, які вимагають самостійного регулювання.

У першому розділі дослідження - «Теоретичні основи державної політики у сфері попередження надзвичайних ситуацій» - надано сутнісну характеристику державної політики у сфері попередження надзвичайних ситуацій та проаналізовано надзвичайні ситуації в системі загроз при формуванні державної політики, а також соціально-економічні наслідки надзвичайних ситуацій.

У другому розділі – «Аналіз стану державної політики у сфері попередження надзвичайних ситуацій»- визначено соціально-економічний механізм державної політики у сфері попередження надзвичайних ситуацій, надано оцінку страхового механізму державної політики у сфері попередження надзвичайних ситуацій, систематизовано зарубіжний досвід використання механізмів публічного регулювання при формуванні державної політики у сфері попередження надзвичайних ситуацій.

У третьому розділі – «Напрями удосконалення державної політики у сфері попередження надзвичайних ситуацій» - обґрунтовано формування організаційно-правового механізму державної політики у сфері попередження надзвичайних ситуацій та сучасні заходи державної політики у сфері попередження надзвичайних ситуацій, окреслено стратегічні напрями удосконалення соціально-економічного механізм державної політики у сфері попередження надзвичайних ситуацій.

Таким чином, у дослідженні запропоновано розв'язання актуального завдання, що полягає в обґрунтуванні теоретичних засад та розробці практичних рекомендацій щодо удосконалення державної політики у сфері попередження надзвичайних ситуацій.

Ключові слова: соціально-економічного механізм державної політики у сфері попередження надзвичайних ситуацій, механізм державної політики, надзвичайні ситуації, державна політика, страховий механізм державної політики у сфері попередження надзвичайних ситуацій.

## **ABSTRACT**

O. Kasyan State policy in the field of emergency prevention. - Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.

The dissertation on competition of a scientific degree of the PhD in the field of knowledge 'Public Management and Administration', specialty 281 'Public Management and Administration'. National University of Civil Defence of Ukraine. - Cherkasy, 2025.

The research proposes a solution to the current problem of substantiating theoretical foundations and developing practical recommendations for improving state policy in the field of emergency prevention.

Achieving the defined goal necessitated the need to solve the following tasks. The socio-economic consequences of emergencies were characterized and the socio-economic mechanism of state policy in the field of emergency prevention was analyzed. An assessment of the insurance mechanism of state policy in the field of emergency prevention was carried out. Foreign experience in using public regulation mechanisms in the formation of state policy in the field of emergency prevention was systematized. The directions for forming the organizational and legal mechanism of state policy in the field of emergency prevention were substantiated and strategic directions for improving the socio-economic mechanism of state policy in the field of emergency prevention were outlined.

The object of the research is the prevention of emergencies, and the subject of the study is state policy in the field of emergency prevention.

The methodological basis of the work is made up of general scientific research methods and special methods based on modern scientific principles of management, economics and related sciences. The research methodology was based on a systematic approach, the methodological specificity of which is determined by the fact that it orients the research towards revealing the integrity of the object and the mechanisms that ensure it, towards identifying various types of relationships of a complex object and bringing them into a single theoretical picture. The author used a number of scientific methods, in particular: the hypothetical-deductive method of forming the methodology of the dissertation research, which made it possible to form a research hypothesis and build heuristic models of state policy in the field of emergency prevention.

Deductive proof of the proposed research hypothesis not only confirmed the correctness of the formation of its methodology and the validity of the conclusions, but also made it possible to put forward and verify practical recommendations for improving the researched object; structural and functional analysis, the essence of which is to identify elements of the state policy system in the field of emergency prevention; a number of comparative methods that made it possible to analyze standards and mechanisms of state policy in the field of emergency prevention; a statistical method that made it possible to reveal real and accurate facts about the state of the object under study; a prognostic method, which determines the more distant prospects of its development; a theoretical and conceptual method that determined the direction of research, embodied in the analysis of the functions, structure and parameters of the object, and made it possible to identify, comprehend, describe and compare the role of state policy in the field of emergency prevention, clarify their functions in the activities of each of the subsystems, evaluate the results of managerial influence, identify prospects and mechanisms.

The information base of the dissertation research was made up of regulatory legal acts, works of foreign and domestic scientists, Internet resources, statistical information of the State Statistics Committee of Ukraine and other central executive bodies.

The scientific novelty of the results obtained lies in solving the scientific problem of developing theoretical foundations and substantiating scientific and applied recommendations on state policy in the field of emergency prevention.

The author first substantiated the strategic directions of state policy in the field of emergency prevention, as legal norms regulating aspects of safety in emergency situations, contained in various branches of legislation in the field of emergency prevention and liquidation and accumulated in a set of circumstances and reasons of both objective and subjective nature, as spheres of state legal relations that require independent regulation.

The first section of the research - "Theoretical Foundations of State Policy in the Field of Emergency Prevention" - provides a substantive description of state policy in the field of emergency prevention and analyzes emergencies in the system of threats in the formation of state policy, as well as the socio-economic consequences of emergencies.

The second section - "Analysis of the state of state policy in the field of emergency prevention" - defines the socio-economic mechanism of state policy in the field of emergency prevention, provides an assessment of the insurance mechanism of state policy in the field of emergency prevention, and systematizes foreign experience in using public regulation mechanisms in the formation of state policy in the field of emergency prevention.

The third section - "Directions for improving state policy in the field of emergency prevention" - substantiates the formation of an organizational and legal mechanism of state policy in the field of emergency prevention and modern measures of state policy in the field of emergency prevention, outlines strategic directions for improving the socio-economic mechanism of state policy in the field of emergency prevention.

Thus, the research proposes a solution to the current problem, which consists in substantiating theoretical foundations and developing practical recommendations for improving state policy in the field of emergency prevention.

Keywords: socio-economic mechanism of state policy in the field of emergency prevention, mechanism of state policy, emergencies, state policy, insurance mechanism of state policy in the field of emergency prevention.

## СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

*Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:*

1. Касьян О. О. Основні форми управління ризиками надзвичайних ситуацій та проблеми їх регулювання. Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління. 2022. Вип. 1 (16). С. 297–306. Режим доступу: <http://repositsc.nuczu.edu.ua/bitstream/123456789/15411/1/Kasian.pdf>.
2. Касьян О. О. Основні поняття ризиків у сфері захисту населення та територій від надзвичайних ситуацій та проблеми їх регулювання. Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління. 2021. Вип. 2 (15). С. 359–367. Режим доступу: <http://repositsc.nuczu.edu.ua/bitstream/123456789/14640/1/Kasian.pdf>.
3. Kasian O. Activity of the safety management system of the population and territories during emergency situations. Public Administration and State Security Aspects. Vol. 1. 2023. P. 170–180. Режим доступу: <http://passa.nuczu.edu.ua/en/archive/108-kasian-o-activity-of-the-safety-management-system-of-the-population-and-territories-during-emergency-situations>.
4. Kasian O. Legal status of elements of the unified state system of civil protection as security management entities in emergency situations. Public Administration and State Security Aspects. Vol. 2. 2024.
5. Касьян О. О. Організаційні особливості систем управління ризиками стихійних лих. Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління. 2024. Вип. 2 (21). С. 350–358. Режим доступу: <http://repositsc.nuczu.edu.ua/bitstream/123456789/23462/1/Kasian.pdf>.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації

1. Касьян О. О. Державна політика в сфері попередження надзвичайних ситуацій. Публічне управління у сфері цивільного захисту: освіта, наука,



практика : зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. інтернет-конф., м. Харків, 16 березня 2023 р. / за заг. ред. С. М. Домбровської. Харків : НУЦЗУ, 2023. С. 126.

2. Касьян О. О. Структурні особливості організації ліквідації надзвичайних ситуацій. Збірник матеріалів міжнародної науково-практичної інтернет-конференції, м. Харків, 29 березня 2024 р. / за заг. ред. С. М. Домбровської. Харків : НУЦЗУ, 2024.

3. Касьян О. О. Правові основи управління безпекою при надзвичайних ситуаціях. Матеріали III Міжнародної науково-практичної конференції «Публічне управління в Україні: виклики сьогодення та глобальні імперативи», м. Хмельницький, 8 лютого 2024 року. Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова. Хмельницький : Хмельницький університет управління та права, 2024. С. 133–135.

## ЗМІСТ

ВСТУП.....	12
РОЗДІЛ I. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ПОПЕРЕДЖЕННЯ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ.....	19
1.1. Суть державної політики у сфері попередження надзвичайних ситуацій.....	19
1.2. Надзвичайні ситуації в системі загроз при формуванні державної політики.....	34
1.3. Соціально-економічні наслідки надзвичайних ситуацій	48
Висновки до першого розділу.....	66
РОЗДІЛ II. АНАЛІЗ СТАНУ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ПОПЕРЕДЖЕННЯ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ.....	69
2.1. Соціально-економічний механізм державної політики у сфері попередження надзвичайних ситуацій.....	69
2.2. Оцінка страхового механізму державної політики у сфері попередження надзвичайних ситуацій.....	83
2.3. Зарубіжний досвід використання механізмів публічного регулювання при формуванні державної політики у сфері попередження надзвичайних ситуацій.....	97
Висновки до другого розділу.....	115
РОЗДІЛ III. НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ПОПЕРЕДЖЕННЯ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ.....	121
3.1. Формування організаційно-правового механізму державної політики у сфері попередження надзвичайних ситуацій.....	121
3.2. Сучасні заходи державної політики у сфері попередження надзвичайних ситуацій.....	137
3.3. Стратегічні напрями удосконалення соціально-економічного механізму державної політики у сфері попередження надзвичайних ситуацій	150
Висновки до третього розділу.....	166

ВИСНОВКИ.....	168
СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ.....	171
ДОДАТКИ.....	194

## ВСТУП

**Актуальність теми дослідження.** Стабільне функціонування і розвиток соціальних систем, інститутів, організацій і груп ґрунтується на деяких фундаментальних принципах, таких, як взаємозв'язок, взаємодія, розвиток. Серед названих принципів необхідно виділити самозбереження - фундаментальний принцип будь-якої системи, що несе в собі функцію безпеки, яка, по суті, має бути інтегрована у вище перелічені принципи. Багато соціальних організацій в процесі своєї еволюції намагаються сформувати механізми, здатні уберегти їх від розпаду, забезпечити нормальне функціонування.

Держава для забезпечення свого існування, захисту від зовнішніх і внутрішніх дестабілізуючих чинників, створює різні соціальні системи: армію, служби безпеки, органи з соціально-економічного захисту населення і так далі. Нарешті, наслідуючи відомі наукові підходи, треба визнати, що людина може стати активним і повноцінним членом суспільства тільки тоді, коли будуть задоволені його основні потреби, серед яких потреба у безпеці, включаючи захист від негативних дій зовнішнього середовища.

Початок ХХІ століття, як і століття минуле, характеризується значним зростанням чисельності надзвичайних ситуацій і зростаючими масштабами їх негативних наслідків. Тенденція зростання катастроф реєструється у всьому світі, це явище характерно і для нашої країни.

Проте останнім часом названа проблема ще більше посилилася і набула особливу актуальність для України, зважаючи на перманентну соціально економічну кризу, падіння виробництва, занепади різних технічних систем і таке інше.

Негативні соціальні наслідки надзвичайних ситуацій можуть мати серйозну загрозу безпеки як для суспільства в цілому, так і для окремих соціальних інститутів. Все вище викладене говорить про необхідність здійснення серйозної державної політики у сфері профілактики надзвичайних ситуацій,

мінімізації їхніх негативних наслідків, забезпечення ефективного соціально-економічного захисту постраждалого населення. Від якості рішення названих проблем багато в чому залежать безпека держави і його стабільний розвиток.

Розробка дієвої, адекватної сучасним реаліям, системи соціально-економічного захисту населення при надзвичайних ситуаціях є стратегічно важливою для держави. Систему соціально-економічного захисту населення можна створити на основі комплексних наукових досліджень. Звідси слідує соціальна і наукова значущість вивчення обраної теми, сприяюча розробки ефективних механізмів і форм здійснення соціально-економічного захисту населення при надзвичайних ситуаціях.

Питання методології та розробки дієвих аспектів застосування кількісних і якісних методів державної політики з забезпечення безпеки при надзвичайних ситуаціях, а також визначення необхідного рівня у певній мірі знайшли своє відображення в наукових розробках М. Андрієнка, С. Белая, І. Богданова, О. Борисенко, В. Буркова, В. Вітовецького, С. Домбровської, Т. Іванової, С. Майстра, В. Настюка, В. Палюха, А. Помази - Пономаренко, Є. Романенка, В. Степанова, В. Фурашева, А. Халецької та ін.

Щодо проблем державної політики виникнення ризиків, кризових явищ, та їхнього розв'язання займалися як зарубіжні вчені: Д. Аллен, Ф. Вонг, Дж. Мішра, Е. Хампе, А. Хендерсон, М. Ямада, так і українські науковці, а саме: С. Андреев, А. Білоусов, М. Буланова, В. Вітлинський, П. Волянський, О. Дзьобань, О. Євсюков, І. Кринична, М. Криштанович, Є. Маслов, А. Ромін, О. Назаренко, Д. Полковниченко, О. Скрипник, О. Соболь, А. Терент'єва, І. Шпильовий, та інші.

Незважаючи на те, що питанням оцінки державної політики з забезпечення безпеки при попередженні надзвичайних ситуацій й прогнозування ризиків у різних сферах життєдіяльності на сьогодні приділяється достатньо уваги, як у спеціальних науково-теоретичних, так і в практичних дослідженнях, проблема з забезпечення безпеки при надзвичайних ситуаціях залишається досить складною і недостатньо методологічно вивченою. Неоднозначність трактування понятійного апарату, важливих положень державної політики з забезпечення безпеки при надзвичайних

ситуаціях природного і техногенного характеру не дозволяє виявити їх закономірності, особливості і детермінанти, що зумовило необхідність подальшої наукової розробки актуальної проблеми, визначило мету дисертаційного дослідження, його завдання і концепцію.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертацію виконано в межах науково-дослідної роботи «Розробка наукових основ державного управління у сфері безпеки ринку соціально-економічних послуг України з точки зору цивільного захисту» (державний реєстраційний номер 0112U002587), що розроблялася в Національному університеті цивільного захисту України. Конкретно дисертантом проаналізовано заходи удосконалення державної політики забезпечення безпеки при надзвичайних ситуаціях в Україні.

**Мета і завдання роботи.** Метою дисертаційної роботи є обґрунтування теоретичних засад та розробка практичних рекомендацій щодо удосконалення державної політики у сфері попередження надзвичайних ситуацій.

Досягнення визначеної мети зумовило необхідність вирішення наступних завдань:

охарактеризувати соціально-економічні наслідки надзвичайних ситуацій;  
проаналізувати соціально-економічний механізм державної політики у сфері попередження надзвичайних ситуацій;

оцінити страховий механізм державної політики у сфері попередження надзвичайних ситуацій;

систематизувати зарубіжний досвід використання механізмів публічного регулювання при формуванні державної політики у сфері попередження надзвичайних ситуацій;

обґрунтувати напрями формування організаційно-правового механізму державної політики у сфері попередження надзвичайних ситуацій;

окреслити стратегічні напрями удосконалення соціально-економічного механізму державної політики у сфері попередження надзвичайних ситуацій.

*Об'єкт дослідження* – попередження надзвичайних ситуацій.

*Предмет дослідження* – державна політика у сфері попередження надзвичайних ситуацій.

**Методи дослідження.** Методологічну основу роботи становлять загальнонаукові прийоми досліджень і спеціальні методи, що ґрунтуються на сучасних наукових засадах управлінської, економічної і споріднених з ними наук. В основу методології дослідження було покладено системний підхід, методологічна специфіка якого визначається тим, що він орієнтує дослідження на розкриття цілісності об'єкта і механізмів, що її забезпечують, на виділення різноманітних типів зв'язків складного об'єкта і зведення їх у єдину теоретичну картину. Автором використано низку наукових методів, зокрема: гіпотетико-дедуктивний метод формування методології дисертаційного дослідження, який дав змогу сформулювати гіпотезу дослідження, побудувати евристичні моделі державної політики у сфері попередження надзвичайних ситуацій.

Дедуктивний доказ висунутої гіпотези дослідження не тільки підтвердив правильність формування його методології, справедливість висновків, а й дав можливість також висунути й верифікувати практичні рекомендації з удосконалення досліджуваного об'єкта; структурно-функціональний аналіз, сутність якого полягає у виділенні елементів системи державної політики у сфері попередження надзвичайних ситуацій; ряд порівняльних методів, що надали можливість аналізу стандартів і механізмів державної політики у сфері попередження надзвичайних ситуацій; статистичний метод, що дав змогу розкрити реальні й точні факти стану досліджуваного об'єкта; прогностичний метод, за допомогою якого визначено більш віддалені перспективи його розвитку; теоретико-концептуальний метод, що визначив напрям дослідження, втілений в аналізі функцій, структури та параметрів об'єкта, та дав змогу позначити, осмислити, описати та порівняти роль державної політики у сфері попередження надзвичайних ситуацій, уточнити їх функції в діяльності кожної з підсистем, оцінити результати управлінського впливу, виявити перспективи й механізми.

Інформаційну базу дисертаційного дослідження становили нормативно-правові акти, праці зарубіжних і вітчизняних учених, Інтернет-ресурси, статистична

інформація Державного комітету статистики України та інших центральних органів виконавчої влади.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає у вирішенні наукового завдання щодо розвитку теоретичних засад та обґрунтування науково-прикладних рекомендацій з державної політики у сфері попередження надзвичайних ситуацій.

Найсуттєвіші результати дисертаційного дослідження, які містять наукову новизну, полягають у тому, що:

*вперше:*

обґрунтовано стратегічні напрями державної політики у сфері попередження надзвичайних ситуацій, як правові норми, регулюючі аспекти безпеки, при надзвичайних ситуаціях, що містяться в різних галузях законодавства у сфері попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій та акумулюються в сукупності обставин і причин як об'єктивного характеру так і суб'єктивного характеру, як сфери державних правовідносин, які вимагають самостійного регулювання;

*удосконалено:*

напрями формування організаційно-правового механізму державної політики у сфері попередження надзвичайних ситуацій через правові форми та організаційну діяльність держави, яку складає організаційно-правова робота, стосовно функцій з попередження та ліквідації надзвичайних ситуацій, спрямовану на організаційне забезпечення функціонування держави у даній сфері та організаційно-регламентуючій діяльності, спрямованій на збір та аналіз інформації про них, а також вироблення відповідних науково-технічних рекомендацій;

страховий механізм державної політики у сфері попередження надзвичайних ситуацій, де для поліпшення функціонування системи страхування необхідна гнучка програма, що передбачає взаємодію системи страхування з системою моніторингу та прогнозування надзвичайних ситуацій, їх соціально-економічних та психологічних наслідків, необхідних для виявлення



ризиків на тих чи інших територіях, що в кінцевому рахунку впливає на страхову суму;

*набуло подальшого розвитку:*

заходи державної політики у сфері попередження надзвичайних ситуацій через механізм прямого та зворотного впливу надзвичайних ситуацій на економічну безпеку країни, що відрізняється урахуванням специфіки надзвичайних ситуацій, як загрозливих факторів економіки, форм їх впливу на безпеку в коротко-, середньо- та довгостроковому періоді, що дозволило обґрунтувати методичний підхід до визначення достатнього рівня ресурсного забезпечення діяльності щодо запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій на рівні коефіцієнта мультиплікації

методика удосконалення соціально-економічного механізму державної політики у сфері попередження надзвичайних ситуацій, як комплекс заходів, що здійснюється системою спеціалізованих у цій галузі організацій різних форм власності, а також фізичними особами та спрямований на реалізацію законодавчо закріплених прав, здійснення усіх типів та видів соціально-економічної допомоги підтримання прийнятного рівня життя та соціальної стабільності постраждалих громадян.

**Практичне значення одержаних результатів.** Основні положення й висновки дисертації можуть використовуватися фахівцями під час написання підручників і навчальних посібників, створення навчально-методичної літератури; в роботі органів державної влади у сфері попередження надзвичайних ситуацій.

Теоретичні напрацювання та практичні рекомендації дисертаційного дослідження знайшли своє відображення в роботі Департаменту з питань цивільного захисту та оборонної роботи Чернігівської обласної державної адміністрації (довідка про впровадження №07-01-02/4027 від 17.12.2024).

Практичні напрацювання автора дисертаційного дослідження використовуються в роботі Департаменту цивільного захисту Харківської обласної військової адміністрації (довідка № 03-01-02/3122, від 02.12.2024).

**Особистий внесок здобувача.** Теоретичні обґрунтування, практичні рекомендації, висновки, пропозиції та рекомендації, у тому числі й ті, що характеризують наукову новизну, мету й завдання, методичні підходи до їх вирішення, теоретичну цінність роботи та практичне значення одержаних результатів, отримані здобувачем особисто в ході дослідження.

**Апробація результатів дисертації.** Основні положення й результати дисертації доповідались і обговорювались на конференціях, конгресах і семінарах, зокрема: Міжнародній науково - практичній онлайн- конференції «Публічне управління у сфері цивільного захисту : наука, освіта, практика» (м. Харків, 2023 р.), Міжнародній науково - практичній онлайн - конференції «Публічне управління у сфері цивільного захисту : наука, освіта, практика» (м. Харків, 2024 р.), III Міжнародної науково-практичної конференції «Публічне управління в Україні: виклики сьогодення та глобальні імперативи». м. Хмельницький, 2024 р.)

**Публікації.** Матеріали дисертаційного дослідження викладено у 8 публікаціях, зокрема це: 5 статей, із них 2 – у міжнародному спеціалізованому виданні за напрямком, а також 3 тез доповідей у збірниках матеріалів наукових форумів. Загальний обсяг публікацій автора за темою дослідження – 3, 25 др.арк.

**Структура та обсяг дисертації.** Робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Загальний обсяг дисертації 198 сторінок . Обсяг основного тексту становить 170 сторінок. Список використаних джерел включає 199 найменувань.

## РОЗДІЛ І. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ПОПЕРЕДЖЕННЯ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ

### 1.1. Суть державної політики у сфері попередження надзвичайних ситуацій

Проблеми соціально-економічних наслідків багатьох аварій, стихійних лих не дивлячись на свою актуальність, до недавнього часу розглядалися переважно вузько спеціалізованими науковими дисциплінами. Думається, що осмислення з позицій публічного управління при формуванні державної політики та соціально-економічних наслідків надзвичайних ситуацій логічне розпочати із з'ясування соціальної суті самих надзвичайних ситуацій, виявлення їх зв'язку з соціальним захистом населення.

На певних етапах історії людські співтовариства випробовували і продовжують випробовувати дію негативних чинників, що іменуються по різному, - лихо, катастрофа, катаклізм, надзвичайна ситуація. На перший погляд здається, що ці слова відбивають однакове розуміння процесів, що відбуваються, але насправді, якщо детально вникнути в суть цих визначень, це не так. Тим більше, необхідно з'ясувати, в якій залежності від перелічених вище понять знаходяться заходи з організації соціально економічного захисту постраждалих людей [3].

Так, в основному законі про захист населення від надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру надзвичайна ситуація визначена як обстановка на певній території, що склалася в результаті аварії, небезпечного природного явища, катастрофи, стихійного або іншого лиха, які можуть спричинити або спричинили людські жертви, збиток здоров'ю або природному довкіллю, значні матеріальні втрати і порушення умов життєдіяльності людей.

Думається, що для повнішого з'ясування цього поняття і відмінності від

інших вище перелічених понять, а також виявлення зв'язку з соціально-економічним захистом необхідно запропонувати широке трактування цього поняття.

На нашу думку, в широкому сенсі, надзвичайну ситуацію можна визначити як сукупність негативних чинників, що склалися до цього моменту, створюють певну обстановку, в якій відбувається істотне відхилення від нормальних природних, виробничо-технологічних і соціально-економічних процесів.

Під нормальним розуміється таке протікання процесів або явищ, до якого соціальні інститути, спільності, соціальні групи, індивіди і різного роду соціальні організації пристосувалися шляхом тривалої еволюції, історичного досвіду, розвитку, відхилення від якого сприймається як негативне [11].

Надзвичайна ситуація, як ми вже визначили, є загальнішим поняттям, що припускає окрім загальної оцінки негативної обстановки, що склалася, спеціалізованими соціальними групами для вироблення необхідних управлінських рішень, залучення різних ресурсів з багатьох громадських сфер для її ліквідації, які цієї обстановки не торкнулися. Звідси видно, що надзвичайна ситуація зачіпає велике число структурних елементів соціальної системи, причому таким чином, в результаті якого функції цих елементів істотно змінюються. Причому, як видно з аналізу нормативно-правових актів, регулюючі стосунки в досліджуваній області, надзвичайна ситуація оголошується спеціальними комісіями з надзвичайних ситуацій, яка і уповноважена визначити, чи являється аварія, стихійне лихо, катастрофа і інше надзвичайною ситуацією. Тільки після цього, згідно із законами, організовуватиметься сукупність різних заходів, у тому числі і з соціального захисту населення [51].

Це говорить про те, що якість відображення тієї або іншої ситуації як надзвичайної багато в чому залежить від специфіки соціальних груп, спільностей, організацій, а також впливає на їх функціонування, соціальні процеси, що протікають в них, визначає майбутній стан.

При аналізі багатьох наукових джерел, присвячених розгляду надзвичайних ситуацій, нами виявлено, що вони мають складну структуру, певні етапи свого виникнення і розвитку, безліч чинників, що впливають на їх появу. Але інформація з цієї проблеми різна, в кожному джерелі не повна, через що не можна представити чіткої картини. Тому нами запропонована більше уточнена типологія і генезис надзвичайних ситуацій, причому з обліком соціальним процесів і зв'язку з соціально економічним захистом населення [66].

Надзвичайна ситуація умовно складається з чотирьох взаємозв'язаних між собою елементів, кожен з яких включає причини, що визначає виникнення подальшого елемента. При цьому від цих етапів також залежатиме характер функціонування системи соціально-економічного захисту населення. Це:

1. Негативний чинник (подія, дія);
2. Надзвичайні (екстремальні) умови;
3. Негативні наслідки;
4. Негативна обстановка.

При цьому під негативним чинником в широкому сенсі розуміється подія (подія) космічного, природного, антропогенного походження, що полягає в дії, при появі якої може статися різке відхилення від норми протікаючих процесів або явищ, що роблять значний негативний вплив на життєдіяльність людини, функціонування економіки, соціальну сферу і природне середовище.

У вузькому плані до негативного чинника можна віднести аварію, стихійне лихо, небезпечний біолого-тип - епідеміологічне явище, екологічне лихо, негативні соціальні процеси в суспільстві.

У науковій літературі існує багато визначень вказаних вище негативних чинників . Але ці визначення не враховують усього різноманіття соціальних наслідків, які можуть виникнути в тій або іншій соціальній системі [73].

Аварія може викликати негативні зміни у функціонуванні виробничих колективів і інших соціальних груп, в їх статусно-ролевій і порожнисто-віковій структурі у зв'язку з можливою загибеллю членів цих груп. Стихійне лихо викликає негативні наслідки для соціально-економічної діяльності тих або

інших соціально-територіальних спільностей, призводить до численних людських жертв, значного матеріального збитку, негативних змін в соціальній структурі і інших тяжких наслідків. Небезпечний біолого-тип - епідеміологічне явище (наприклад, епідемія) може негативно впливати як на цілі держави, так і на окремі поселенські утворення (село, місто). Цей тип негативних чинників відмінний від усіх інших, що немає прямих вражаючих чинників, здатні миттєво привести до великих матеріальних втрат (руйнування будівель, споруд, знищення майна), але з іншого боку відгукнеться масовою загибеллю людей. Це необхідно враховувати при організації соціально економічного захисту населення, для правильного розподілу необхідних ресурсів у відповідні сфери соціально економічної діяльності [77].

Екологічне лихо дуже сильно впливає на міграційні процеси і пов'язану з цим структуру населення того або іншого регіону, де виникло це лихо. Це також повинно знайти своє відображення в організації соціально-економічного захисту населення при надзвичайних ситуаціях.

Негативні соціальні процеси в суспільстві, умови, що є, і зміни в різних сферах громадської діяльності (політичної, економічної, освітньої, військової, міжнаціональної і так далі), також є чинником, що підштовхує різні соціальні групи, шари, організації, громадські рухи до масових виступів, що створюють безлад, призводить до озброєних і іншим конфліктів, терористичних актів.

Отже, негативний чинник складається з багатьох компонентів різних процесів, явищ, які мають неоднозначну природу і що призводять до одного - сильного відхилення від норми життєдіяльності конкретного індивіда, соціальних груп, і в цілому функціонування соціально-економічних і соціо-технічних систем. У подальшому, виходячи з аналізу багатьох джерел з цього напрямку, негативний чинник призводить до формування надзвичайних (екстремальних) умов [82].

На наш погляд, надзвичайні умови - характерні риси загальної обстановки, що склалася у відповідній зоні (на об'єкті, території, в регіоні) в результаті дії негативного чинника і інших, одночасно з ним діючих,

посилюючих або стабілізуючих чинників, у тому числі і порожнисто-вікової і професійно-посадової структури, що склалася, а також рівень, образ і якість життя населення. Надалі на цій території формується певна обстановка, яка може характеризуватися деякою соціальною напругою.

Нами виділені декілька рівнів обстановки. Це: надскладна обстановка, що не має аналогів; складна обстановка; прийнятна обстановка.

Слід зазначити, що людина або група людей, наприклад сім'я, що опинилася в зоні дії надзвичайної ситуації і характеризується переліченими вище варіантами обстановки, викликані, наприклад, повінню або землетрусом, відразу можуть позбутися даху, накопичених матеріальних цінностей, роботи і перейти в категорію незаможних, таких, що опинилися у важкій життєвій ситуації. Це поняття відбите в Законі України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» і трактується як ситуація, що об'єктивно порушує життєдіяльність громадянина (інвалідність, нездатність до самообслуговування у зв'язку з похилим віком, хворобою, сирітство, бездоглядність, малозабезпеченість, безробіття, відсутність певного місця проживання, конфлікти і жорстоке поводження в сім'ї, самотність і тому подібне), яку він не може здолати самостійно. Тому можна зробити висновок про те, що між важкою життєвою ситуацією і надзвичайною ситуацією є сильний зв'язок, причому визначений в законі, що стосується соціального захисту населення [155].

В результаті аналізу літератури нами додані характеристики оцінки обстановки, які необхідно враховувати при організації соціально-економічній захиті постраждалих людей. Це: географічні характеристики, тимчасові, соціально-економічні, соціально-психологічні, соціально-політичні, демографічні, організаційно-управлінські, екологічні, специфічні (мультиплікаційні) характеристики.

У науковій літературі існує визначення надзвичайної ситуації американських дослідників, які відзначають, що аварії, небезпечні природні явища (негативні чинники) перетворюються на надзвичайні ситуації у тому

випадку, якщо викликані ними негативні події і наслідки погрожують існуванню соціальної структури суспільства. Ми вважаємо, що деякі негативні чинники перетворюються на надзвичайні ситуації досить великих масштабів тоді, коли викликані ними події і умови погрожують соціокультурним нормам, що склалися, існуванню соціальної структури, традиціям, сталим соціальним зв'язкам, призводять до тривалої соціально-психологічної напруженості і конфліктів. Причому оцінка параметрів надзвичайної ситуації і терміни її оголошення на тій або іншій території і прийняття у зв'язку з цим необхідних захисних заходів практично цілком залежать від правової основи, що склалася, що регулює цю область стосунків, а також від тих або інших соціальних груп, сталих в них норм, формальних і неформальних зв'язків, цільових установок, які задіяні для вирішення проблем в області надзвичайних ситуацій [166].

Виходячи з виконаного аналізу ми вважаємо, що форми і види соціально-економічного захисту постраждалих в надзвичайних ситуаціях людей повинні диференціюватися залежно від типології надзвичайних ситуацій. Виходячи з цього, нами проаналізовані багато джерел, де розглядається їх типологія, а також додані і розширені підстави, на основі яких типологія надзвичайних ситуацій стає повнішою. Цю типологію можна побудувати по наступних підставах: природа виникнення, масштаби поширення, суть і характер базових явищ, швидкість поширення, характер небезпеки, міра тривалості, характер вражаючих чинників, головні причини виникнення, характер дії на об'єкти, критерії ризику, рівень керованості, можливість запобігання і так далі.

В процесі аналізу наукових джерел нами виділений ряд періодів і стадій, за якими розвивається катастрофічний процес в соціально-економічній системі.

Це:

- перед-катастрофний період;
- період кризового стрибка;
- слабо-керований період;
- пост-катастрофний період.

У перед-катастрофічний період система починає відчувати знижену



адаптивність до внутрішніх і зовнішніх змін, послаблення ефективності виконуваних нею функцій, нестійкість, нестабільність. Услід за цим, у міру згущування екстремальної атмосфери настає другий етап катастрофічних змін, найчастіше стрибкоподібне наростання кризових процесів. Зрештою настає третій етап - різке падіння керованості системи. Втрачена керованість викликає лавиноподібну хвилю масових стихійних дій, здійснюваних головним чином у формі руйнівної поведінки неорганізованих спільностей типу натовпу, а також неінституалізованих, найчастіше протизаконних акцій альтернативних владі рухів і структур. Надалі в соціальній системі, що опинилася в катастрофічній ситуації, стає усе більш загрозливою невідповідність готівкових ресурсів - матеріальних, людських, організаційних, владних цілям і завданням виходу з екстремальної обстановки, внаслідок чого система (чи основні її соціальні структури і інститути) починають руйнуватися. Потім амплітуда тотальних або часткових руйнувань економічного, соціального, політичного, духовного характеру поступово ускладнюються і екстремальні деструктивні зміни, соціальна дезинтеграція, громадські лиха, що викликаються ними, переходять в посткатастрофічну стадію [173].

Отже, з виконаного аналізу можна зробити висновок про те, що надзвичайна ситуація є синтетичним поняттям, що включає безліч різноманітних елементів (негативний чинник, умови, наслідки, обстановка, збиток і так далі) які у свою чергу також підрозділяються на частини. Більше того, надзвичайна ситуація нерозривно пов'язана з тією або іншою соціальною системою, оскільки по суті прийняття і оголошення ситуації як надзвичайною залежить не лише від їх класифікації і критеріїв, а також від специфіки функціонування уповноважених в цій сфері соціальних груп, діючих в них соціальних норм<sup>18</sup>, традицій. Також видно, що соціальна суть надзвичайних ситуацій полягає в тому, що тут формуються стійкі очікування постраждалих людей по відношенню до соціальних груп, вирішальних завдання в області попередження ліквідації надзвичайних ситуацій. У свою чергу ці групи певною мірою організують свою поведінку відповідно до очікувань постраждалого

населення.

Більше того, проаналізовано негативні чинники, під впливом яких може виникаюча надзвичайна ситуація, впливає на соціальну структуру суспільства неоднаково, що необхідно враховувати при організації заходів соціально-економічному захисту постраждалого населення. Виявлено і те, що соціально-економічний захист знаходиться в неоднозначній залежності між такими явищами як катастрофа, стихійне лихо, надзвичайна, екстремальна ситуація, аварія. Можна сказати, наприклад, що стихійне лихо викликає катастрофу, яка впливає на масштаби надзвичайної ситуації, відбитої в соціальній системі, що зрештою позначається на комплексі і характері проведення заходів з соціально-економічному захисту населення [123]. Найбільш сильний зв'язок соціально-економічного захисту населення серед названих понять спостерігається саме з надзвичайними ситуаціями, оскільки по відношенню до цього поняття розроблена певна кількість нормативно-правових актів, регулюючі стосунки і у сфері соціального захисту населення.

З урахуванням вищевикладеного і визначення загальних зв'язків між системою соціально-економічного захисту населення і надзвичайними ситуаціями, необхідно детальніше розглянути її елементи.

Необхідно відмітити, що становлення і розвиток ринкової економіки в Україні супроводжується виникненням серйозних проблем соціального характеру, що полягає в диференціації доходів населення, зростанні безробіття і багатьох інших проблемах. На ці проблеми накладається зростання катастроф, стихійних лих, терористичних актів, що обумовлюють надзвичайні ситуації і сильні негативні наслідки. У цих умовах предметом особливої уваги держави повинне стати забезпечення мінімізації подібних негативних наслідків за допомогою ефективної системи соціального захисту населення [170].

Взагалі, соціально-економічний захист населення є системою заходів, здійснювані суспільством і його різними структурами з забезпечення гарантованих мінімально встановлених умов життя, підтримці життєзабезпечення і діяльного існування. Це комплекс заходів у сфері

грошового і натурального обігу, послуг і пільг, спрямованих на соціальну підтримку громадян.

На думку С. Домбровської [32] суть соціального захисту полягає в забезпеченні стабільних умов трудової діяльності, особистого і колективного споживання, що відповідають критеріям розвиненого цивілізованого рівня, матеріального добробуту і усебічного розвитку людини. Аналізуючи це визначення, думається, що забезпечення стабільних умов трудової діяльності спочатку повинне припускати функціонування комплексу заходів з мінімізації і пом'якшення дії негативних чинників природного, техногенного і соціального середовища, у тому числі і надзвичайних ситуацій. Тільки тоді, на нашу думку, коли цей комплекс заходів, що включає також соціально-економічний захист, буде досить організованим і ефективним, можна буде говорити про стабільні умови трудової діяльності, особистого і колективного споживання. Таким чином, цей комплекс заходів має бути своєрідним базисом який створює позитивні передумови і підтримує надбудову.

На нашу думку система соціально-економічного захисту населення при надзвичайних ситуаціях повинна дотримуватися таких принципів як: адресність заходів, моніторинг соціальних процесів і явищ, зворотний зв'язок між заходами з захисту людей і конкретним ефектом від них, диференційований підхід при визначенні розмірів і видів соціальної допомоги, комплексність соціальної допомоги, що припускають можливість надання декількох видів допомоги, доступність і спадкоємність форм і видів соціального захисту [40].

На нашу думку, для підвищення стабільності держави, рівня життя населення, соціально-економічний захист населення повинен мати ряд таких напрямів, як: забезпечення гарантії зайнятості; виплата допомоги непрацездатним особам, інвалідам і іншим соціально-уразливим групам населення; забезпечення нормального рівня життя населення на основі доходу від трудової діяльності або виплати допомоги; гарантії мінімального рівно доступного забезпечення житлом, послугами охорони здоров'я і культури, здобуття освіти, необхідної для формування сучасної кваліфікованої робочої

сили.

На наш погляд, тут необхідно додати ще ряд напрямів, таких як: забезпечення нормального рівня життя населення при надзвичайних ситуаціях; забезпечення соціально-психологічної стабільності населення в цих ситуаціях.

Адже соціальна безпека може визначатися як стан, при якому не погрожує небезпека тому, що має захист від небезпеки; чи як відсутність небезпеки, при цьому має місце збереження, надійність. У стародавньому світі безпека трактувалася як захист держави і її громадян від різного роду загроз, які зазвичай зв'язували з проявом недоброзичливості і злої волі надприродних сил. Уперше термін «безпека» відмічений в 1190 р. в словнику англійського ученого-філософа Робера як «спокійний стан духу людини, що вважала себе захищеним від будь-якої небезпеки» [43].

Згідно з підручником, виданим під редакцією Є.А. Олійникова, первинне трактування поняття безпеки мало на увазі захищеність певної особи від небезпеки. Згодом під безпекою стали розуміти стан об'єкту в системі її зв'язків з точки зору здатності до самовиживання і розвитку в умовах загроз. В. Копанчук визначає поняття безпеки як стан і тенденції розвитку захищеності життєво важливих інтересів суспільства, держави і людської особистості, а також усіх їх структур від внутрішніх і зовнішніх загроз [79].

Безпека є ієрархічною системою, де види безпеки першого рівня підрозділяються на підвиди другого рівня і так далі. Аналіз підходів до вивчення проблем безпеки показує, наскільки динамічно і різнобічно відбувається зміна їх розуміння, що формує множинність трактувань поняття «безпека» і її сутності. Динаміка підходів свідчить, що категорія «безпека» нерозривно пов'язана з реальністю соціально-економічного життя і відбиває безліч сторін описуваного явища.

Мабуть, краще за інші джерела поняття безпеки сформульоване в Законі України «Про національну безпеку України». Безпека в ньому визначена як стан захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави від внутрішніх і зовнішніх загроз. Таким чином, дуже важливу роль в системі

національної безпеки разом з такими її компонентами, як забезпечення обороноздатності країни, підтримка стабільного світу в суспільстві, захист від екологічних лих, інформаційна, громадська безпека, безпека в соціальній сфері, грає її економічна безпека [134].

Соціально-економічна безпека визначається як такий стан розвитку економіки, при якому створилися б прийнятні умови для життя і розвитку особистості, соціально-економічної і військово-політичній стабільності суспільства і збереження цілісності держави, успішного протистояння впливу внутрішніх і зовнішніх загроз. Це поняття ширше, ніж що застосовувалося раніше, в якому економічна безпека розглядалася як здатність до забезпечення виживання країни в умовах військових дій, або у разі природних лих, техногенних аварій або екологічних катастроф.

Крім того, частенько соціально-економічна безпека розглядалася як забезпечення живучості національної економіки в умовах світових економічних криз. Не випадково останніми роками поняття соціально-економічної безпеки було доповнене такою ознакою, як здатність до забезпечення конкурентоспроможності національної економіки або її провідних галузей на світовій арені.

У системі соціально-економічної безпеки важливий принцип слабкої ланки. Дійсно, спричинення економічного збитку в зоні найуразливішої ланки об'єкту може послужити пусковим механізмом до ланцюгової реакції - поширення деструктивних процесів на інші ланки об'єкту економічної діяльності.

У сучасній посткризовій економіці особлива роль належить процесам, які фахівці називають деструктивними. Природа деструктивних економічних явищ може бути різною. Так, наприклад, деструкції в економіці можуть виникати в результаті порочності використовуваної моделі господарювання, в діяльності окремих суб'єктів господарювання, в економічній діяльності, націленій на задоволенні квазі-потреб людей, тобто потреб ірраціональних, соціально

шкідливих, до яких відносяться наркобізнес, проституція, незаконна торгівля зброєю, людськими органами, отрутами і тому подібне

Одним з важливих деструктивних феноменів економічної діяльності сучасності є надзвичайні ситуації (НС). Захист від надзвичайних ситуацій є важливим і складним елементом безпеки, який зачіпає не лише її економічну, але також соціальну, технологічну, екологічну і інші складові [72].

Надзвичайну ситуацію можна визначити як зовні несподівану, несподівано виникаючу обстановку, що характеризується невизначеністю і складністю ухвалення рішень, гостро-конфліктністю і стресовим станом населення, значним соціально-екологічним і економічним збитком, передусім людськими жертвами, і внаслідок цього необхідністю великих людських, матеріальних і тимчасових витрат на проведення евакуаційно-рятувальних робіт і ліквідацію різноманітних негативних наслідків. Система забезпечення ліквідації надзвичайної ситуації створюється існуючими і знову формованими, у разі потреби, державними структурами, діючими у виконавчій сфері. Функціонування системи забезпечення надзвичайного стану повинне реалізовуватися відповідними нормативними актами.

Захист населення від надзвичайних ситуацій регламентується відповідним законом, в п. 2 ст. 1 якого відзначається, що «введення надзвичайного стану є тимчасовим заходом, вживаним виключно для забезпечення безпеки громадян і захисту конституційного ладу в державі» [100].

Забезпечення соціально-економічної безпеки країни, як показало проведене дослідження, є однією з сутнісних характеристик сучасної держави. Попри те, що це положення не знаходить пріоритетного явного закріплення в нормативно-правовій базі і системі громадських інститутів, воно обумовлене логікою існування держави як складно організованої соціально-економічної системи.

Національна економіка є ресурсною основою для існування і розвитку країни, в зв'язку з цим діяльність держави, з одного боку, спрямована на її регулювання, у тому числі непряме - за допомогою формування політичних і

громадських інститутів, а з іншої - на нейтралізацію загроз країни, оскільки їх реалізація через механізм позитивного зворотного зв'язку призводить до порушення стійкості економіки і руйнування самої держави.

Таким чином, діяльність з виявлення, моніторингу, протидії реалізації, усуненню наслідків загроз надзвичайних ситуацій є принципово важливою в сучасних умовах для стабільного існування соціально-економічного забезпечення населення..

Виходячи із складної структури загроз , структуризація яких знайшла відображення в спеціальній літературі і нормативно-правових документах України в області забезпечення та дії при НС, наслідуючи принцип необхідної різноманітності У. Ешбі, у складі державного апарату має бути виконана:

структуризація органів публічної влади , діяльність яких спрямована на недопущення реалізації загроз НС і усунення їх наслідків.

В зв'язку з цим необхідно досліджувати інституціональні (передусім - нормативно-правові) аспекти забезпечення НС. Аналіз механізму взаємозв'язку економіки і права, проведений в історичному аспекті показує необхідність розгляду соціально-економічних проблем в їх взаємодії з проблемами правовими при формуванні державної політики протидії НС. Історично функція визначення і закріплення стосунків, що оптимізують наявні витрати, закріплюється за державою, що розглядається як соціальний інститут . Тому вважаємо важливим розглянути питання нормативно- правового механізму публічного регулювання соціально- економічної безпеки держави при формуванні державної політики запобігання НС [144].

На нашу думку соціально-економічні установки запобігання НС хоча і вірні в принципі, але занадто узагальнені і потребують додаткового роз'яснення і уточнення; закон в державі заснований на обліку інтересів, які не можуть бути юридично визначені, тоді як доцільніше було б говорити про громадські стосунки; в якості об'єкту захисту в них не згадані ні територія, ні специфічний устрій українського суспільства; єдина система забезпечення безпеки рознесена за різними відомствах. Іншими словами, Закон України «Про безпеку» лише

декларує деякі основи безпеки, багато його положень потребують доопрацювання. Таким чином, формулювання, пропоновані в науковій літературі, гірше за тих, що пропонуються в Законі України . Зокрема, визначення безпеки при НС надається як : «Безпека — цей стан і тенденції розвитку захищеності життєво важливих інтересів суспільства, держави і людської особистості, а також усіх їх структур від внутрішніх і зовнішніх загроз» менш вдало. Інтереси особи в ньому поставлені на останнє місце, що суперечить Загальній декларації прав людини і Конституції. Крім того, не ясно, які структури людської особистості маються на увазі в ньому. У словнику, виданим у 2006 р. надано наступне визначення: «Безпека — це стан захищеності життєво важливих інтересів суспільства, особи і держави, а також усіх їх структур від внутрішніх і зовнішніх загроз» [123].

Інституціональне регулювання соціально-економічної безпеки в Україні знаходиться у стадії формування, має ряд пропусків і внутрішніх протиріч. Проте, наявне нормативно-правове регулювання дозволяє вирішити деякі питання соціально-економічної безпеки на практиці, хоча і вимагає подальшого розвитку і систематизації.

Особливо це стосується питань регулювання НС, нейтралізації їх впливу на соціально-економічний потенціал країни. Річ у тому, що аналіз можливості прогнозування економічної обстановки в надзвичайних ситуаціях практично неможливий. Це дає можливість визначити ряд важливих принципів у підході до безпеки, зокрема, неможливість прогнозування :

- по-перше, змушує нас страхувати економічні ризики;
- по-друге, вимагає створення резервів сил і засобів;
- по-третє, ставить проблему попередження надзвичайних ситуацій в розряд першочергових.

Як відзначалося вище, однією з основних складових державної безпеки є соціально-економічна безпека, особливо при надзвичайних ситуаціях. Її основні елементи складаються з наступних стратегічно важливих аспектів [112]:



- а) здібності економіки функціонувати в період зміни суспільно-економічної формації;
- б) підвищення рівня життя о народу;
- в) формування стійкості фінансово-банківської системи;
- г) створення умов взаємовигідної зовнішньоекономічної діяльності;
- д) активізації науково-технічного прогресу;
- е) створення економічних і правових умов, що виключають криміналізацію суспільства;
- ж) вдосконалення законодавчої системи, що відповідає інтересам держави і народу;
- з) публічне регулювання, спрямоване на стабілізацію і розвиток економіки країни.

Суть економічної безпеки в основному представляється як певний стан економіки і інститутів влади, при якому забезпечується надійний захист інтересів української держави, високий оборонний потенціал і соціально спрямований розвиток країни у будь-яких, навіть несприятливих умовах, що народжуються внутрішніми і зовнішніми реаліями.

Частина загроз НС держави можуть бути відвернені тільки з використанням спеціальних засобів. Державі, як владно-політичному інституту, властива не лише організаційно-економічна, але і правоохоронна функція.

Таким чином, нами виявлено, що найбільш соціально значимою з усіх перелічених вище понять є надзвичайна ситуація. Саме по відношенню до цього поняття розроблена певна кількість нормативно-правових актів, що визначають правові, організаційні, економічні і інші стосунки між різними організаціями, відомствами, підприємствами, установами. Саме надзвичайна ситуація обумовлює виникнення безлічі соціальних фактів, які можуть бути зафіксовані на різному рівні соціальної структури суспільства. Виникла в тому або іншому регіоні надзвичайна ситуація залежно від своїх масштабів до певної міри змінює функціонування тих або інших соціальних груп, впливає на систему соціальних очікувань, цільові установки, норми і правила поведінки, систему

санкцій і соціального контролю. І звичайно, усе це накладає певний відбиток на можливість застосування тих або інших видів соціального захисту населення в умовах, що склалися [109].

Також виявлено, що негативні чинники, що обумовлюють виникнення надзвичайної ситуації вже до оголошення ситуації компетентними органами обумовлюють на тому або іншому рівні соціальної структури негативні зміни. Причому характер змін може бути різним залежно від конкретного виду надзвичайного чинника. Розглянута і розширена нами по різних підставах типологія надзвичайних ситуацій створює необхідність диференційованого підходу по організації заходів і застосуванню тих або інших форм і видів соціально економічного захисту населення при надзвичайних ситуаціях.

Для збереження стійкості соціально-економічної системи, підтримка її стабільного розвитку потрібне своєчасне і ефективне виявлення загроз НС і вжиття заходів по їх подоланню.

## **1.2. Надзвичайні ситуації в системі загроз при формуванні державної політики**

Надзвичайні ситуації істотний впливають на соціально-економічну систему в цілому і на економіку зокрема. Але для їх поглибленого аналізу спочатку необхідно визначитися з термінологічним апаратом. Зокрема, надається та затверджено наступне визначенні:

«Надзвичайна ситуація - це обстановка на певній території, що склалася в результаті аварії, небезпечного природного явища, катастрофи, стихійного або іншого лиха, які можуть спричинити або спричинили людські жертви, збиток здоров'ю людей або природному довкіллю, значні матеріальні втрати і порушення умов життєдіяльності людей.

Попередження надзвичайних ситуацій - це комплекс заходів, що проводяться завчасно і спрямованих на максимально можливе зменшення ризику виникнення надзвичайних ситуацій, а також на збереження здоров'я людей, зниження розмірів збитку природному довкіллю і матеріальних втрат у разі їх виникнення [93].

Ліквідація надзвичайних ситуацій - це аварійно-рятувальні і інші невідкладні роботи, що проводяться при виникненні надзвичайних ситуацій і спрямовані на порятунок життя і збереження здоров'я людей, зниження розмірів збитку природному довкіллю і матеріальних втрат, а також на локалізацію зон надзвичайних ситуацій, припинення дії характерних для них небезпечних чинників.

Зона надзвичайної ситуації - це територія, на якій склалася надзвичайна ситуація.

Відмітимо, що з наукової точки зору, нами викладені лише найбільш типові причини НС, але цей список може бути розширений, наприклад, за рахунок введення в розгляд НС, терористичні дії. Головним, на наш погляд, являється не причина виникнення НС, а її суть, що полягає в негативній дії на економіку країни, принципово важливо відмітити, що є загрозами для соціально-економічного розвитку країни.

Ця думка підтверджується альтернативними трактуваннями поняття «Надзвичайна ситуація», що містяться в інших документах. Так, наприклад, деякі вчені декларують, що надзвичайна ситуація - це «обстановка на певній території, що склалася в результаті аварії гідротехнічної споруди, яка може спричинити або спричинила людські жертви, збиток здоров'ю людей або збиток природному довкіллю, значні матеріальні втрати і порушення умов життєдіяльності людей».

Тут цим поняттям позначається обстановка, при якій сил і засобів гарнізону пожежної охорони, а також служб життєзабезпечення, дислокованих на цій території, недостатньо для ліквідації пожежі.

Подібні визначення понять використовуються і в міжнародних договорах України. Так, в Угоді між Україною і Урядом Французької Республіки про співпрацю в області цивільного захисту, попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій вказано, що «надзвичайна ситуація - обстановка на певній території держави однієї із Сторін, що склалася в результаті стихійного лиха чи великої техногенної катастрофи, які можуть заподіяти серйозний збиток здоров'ю і умовам життя населення або природному довкіллю; попередження надзвичайної ситуації - комплекс заходів, що проводяться завчасно і спрямованих на зменшення ризику виникнення надзвичайної ситуації; ліквідація надзвичайної ситуації - аварійно-рятувальні і інші роботи, що проводяться при виникненні надзвичайної ситуації [81].

Подібна Угода між Україною і Урядом Португальської Республіки про співпрацю в області цивільного захисту, попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій (Лісабон, 9 жовтня 1998 р.) встановлює, що «надзвичайна ситуація - обстановка на певній території, що склалася в результаті серйозної аварії, небезпечного природного явища, катастрофи, стихійного або іншого лиха, які можуть спричинити або спричинили людські жертви, значні матеріальні втрати і порушення умов життєдіяльності людей, можуть нанести або завдали збитку здоров'ю людини або природному довкіллю; попередження надзвичайної ситуації - комплекс заходів, що проводяться завчасно і спрямованих на максимально можливе зменшення ризику виникнення надзвичайної ситуації, а також на збереження здоров'я людей, зниження розмірів збитку природному довкіллю і матеріальних втрат у разі її виникнення; ліквідація надзвичайної ситуації - це аварійно-рятувальні і інші невідкладні роботи, що проводяться при виникненні надзвичайної ситуації і спрямовані на порятунок життя і збереження здоров'я людей, зниження розмірів збитку природному довкіллю і матеріальних втрат, а також на локалізацію зон надзвичайної ситуації, припинення дії характерних для неї небезпечних чинників»[76].

З вищесказаного витікає, що надзвичайна ситуація, в загальному випадку, - це специфічна обстановка на певній території, внаслідок якої спостерігаються (можуть спостерігатися) наступні негативні наслідки :

- 1) людські жертви;
- 2) збиток здоров'ю людей;
- 3) збиток природному довкіллю;
- 4) матеріальні втрати (псування і руйнування майна);
- 5) порушення умов життєдіяльності людей.

Найважливішою мірою нейтралізації вказаних негативних ефектів є уміння управлінських і господарських структур, населення діяти в надзвичайних ситуаціях. Тому не випадково, що, починаючи з кінця ХХ століття, усі країни світу в тій чи іншій мірі займаються проблемою зниження ризиків і пом'якшення наслідків НС. Проте об'єктивний науковий аналіз показує, що багато НС запобігти не можна (наприклад, землетруси, цунамі, погодні аномалії), тому потрібні як можна більше раннє виявлення їх ознак, а також реалізація системи заходів по зменшенню збитку і втрат від них [174].

Для вирішення завдань попередження і можливо раннього припинення розвитку можливих НС в Україні створені і функціонують спеціальні органи на різних рівнях управління державою і економікою. Нині під наглядом спеціальних відомств знаходяться небезпечні виробничі об'єкти, що відносяться до усіх галузей промисловості.

Значна увага, що приділяється створенню систем попередження і ліквідації наслідків НС визначається, на наш погляд, багато в чому економічними причинами. За оцінками вітчизняних і зарубіжних експертів, приведеними в роботі В. П. Буянова, К.А. Кірсанова і Л.М. Михайлова, сумарні витрати на прогнозування і забезпечення готовності до НС приблизно в 15 разів менше, в порівнянні зі збитком. Тобто, найважливішим моментом стійкого економічного розвитку є розробка і здійснення превентивних заходів, здатних зменшити ризик і пом'якшити наслідки природних і техногенних надзвичайних ситуацій [169].

При цьому слід зазначити, що частенько в сучасних умовах техногенні НС погано діагностуються. Це пов'язано з тією обставиною, що в традиційних теоріях надзвичайних ситуацій, вони зв'язуються з катастрофічними (в термінах теорії катастроф) змінами в умовах життя людини, екологічного середовища. Ключовим в розумінні НС, у рамках традиційних поглядів, являється саме стрибкоподібний перехід системи в новий стан. Між тим, сучасна теорія економічної безпеки виділяє так званий пороговий підхід, яким активно користуються багато фахівців в цій області.

Суть порогового підходу полягає в тому, що увага дослідника концентрується не на типі системної динаміки, швидкості протікання процесів в економічній системі, а на результатах цих процесів. Якщо внаслідок впливу яких-небудь чинників значення ключових параметрів системи змінилися, перевищили (чи виявилися менше) граничні допустимі «порогові» рівні, то вважається, що соціально-економічна системи порушена. Тобто, можливо і еволюційний, поступовий розвиток кризи за рахунок перманентної дії чинників, що призводять до НС [151].

На наш погляд, відмінності в трактуванні двох даних типів системної динаміки визначаються суб'єктивними, психологічними причинами. У разі стрибкоподібної зміни, лавиноподібного наростання кризових явищ, суб'єкт відмічає значні зміни в системі і оцінює їх як надзвичайну ситуацію. У разі ж повільного наростання кризових явищ суб'єкт устигає пристосуватися до їх нових значень, хоча спочатку і сприймає їх як несприятливі. Але, з часом, звикається з ситуацією, що змінилася, і вже не сприймає її як критичну, передкризову [159].

Проте, з точки зору об'єктивних оцінок, вона такою являється. На нашу думку, НС є такою не в силу динаміки її розвитку, а в силу механізмів її дії на економіку і соціальну сферу. Найважливіше значення для вирішення проблем економічної безпеки саме еволюційних НС можна підтвердити таким фактом. Аварійне забруднення довкілля від діючих підприємств досягає 20-30% від

загального забруднення, а решта - це, так би мовити, «планові», «ненадзвичайні» викиди. Розглянуті ризики лежать у сфері екології. Проаналізуємо їх детальніше.

Науково-технічний прогрес і посилення антропогенного впливу на природне середовище неминуче призводять до загострення екологічної ситуації: виснажуються запаси природних ресурсів, забруднюється природне середовище, втрачається природний зв'язок між людиною і природою, втрачаються естетичні цінності, погіршується фізичне і моральне здоров'я людей, загострюється економічна і політична боротьба за сировинні ринки, життєвий простір.

Глобальним протиріччям сучасності є невідповідність між потребами усе зростаючого людства і можливостями безперервно бідніючого природного середовища з їхнього задоволення, що посилюються такими, що посилюються антропогенну дію на довкілля і, як наслідок, потепління довкілля в результаті парникового ефекту, забруднення світового океану і зниженням запасів прісної води на планеті, радіаційну забрудненість великих територій, руйнування атмосферного щита Землі (озонові «діри» в атмосфері), які викликані неконтрольованою за масштабами і наслідками виробничою діяльністю людини [119].

Причина тому — небажання або неможливість (у рамках обраної парадигми економічного і соціально-політичного розвитку) одних держав, передусім країн Північної Америки і Західної Європи, скоротити рівень споживання, а інших (держави Південно-східної Азії) — темпи приросту населення. Як наслідок — антропогенне навантаження на біосферу зараз значно перевищує прийнятний рівень. Спостережуваний нині неконтрольоване зростання споживання і чисельності людства, без сумніву, виявиться згубним для місця існування, а потім і людей.

Подальший розвиток зростання споживання і чисельності людства можливо лише в локальних масштабах і за рахунок ще більшої деградації природи. Альтернативою такого сценарію розвитку подій може бути впровадження «безвідходних» технологій; зниження споживання або числа осіб (громадян) майже на порядок. Головний висновок, логічно витікаючий з цього

(глобального) протиріччя, очікуване в ХХІ ст. посилення боротьби націй за самозбереження і фактичний вступ держав на шлях безкомпромісної боротьби за непоновлювані природні ресурси.

У контексті цього можна сказати, що охорона природного довкілля - одна з найбільш актуальних проблем сучасності. Саме спроби розв'язати цю проблему являться, на думку автора, в найближчому майбутньому причиною виникнення і розвитку нових загроз у сфері соціально-економічного розвитку. Що стосується України, то вона відноситься до країн світу з найгіршою екологічною ситуацією. Забруднення природного середовища досягло небачених за останні роки масштабів. Тільки збитки економічного характеру, не зважаючи на шкоду екології і здоров'ю людей, за підрахунками фахівців, щорічно складають в суму, рівну половині національного доходу країни [107].

Більшість підприємств на сьогодні є потужними забрудниками довкілля - повітря, надр і стічних вод. За стандартами Всесвітньої організації охорони здоров'я при ООН, людство наближається до грані зvierодіння. При цьому приблизно 15% території країни займають зони екологічного лиха і надзвичайних екологічних ситуацій. І лише 15-20% жителів міст і селищ дихають повітрям, встановленим нормативам якості, що відповідають.

Близько 50% споживаною населенням питної води не відповідає гігієнічним і санітарно-епідеміологічним нормам. Подібні негативні приклади і факти можна перераховувати і далі. Цей сумний список досить великий. Але і приведені дані свідчать, що усім громадянам багатой ресурсами України пора усвідомити, що час нерегульованого безлімітного користування довкіллям безповоротно пройшов [130].

Процес управління екологічною безпекою вимагає організаційно-економічного забезпечення і повинен передбачати:

- фінансове і матеріально-технічне забезпечення програм в області екологічного розвитку України і цільових програм в області охорони довкілля ;
- встановлення плати за негативну дію на довкілля;



- створення резервів фінансових і матеріальних ресурсів для ліквідації негативної дії на довкілля; використання екологічного контролю і екологічного аудиту;
- впровадження в практику бізнесу екологічного підприємництва; застосування екологічного страхування.

Нині спостерігається певний прогрес в забезпеченні екологічної безпеки. Таким чином Кабінетом Міністрів України було схвалено основні напрями діяльності в охороні довкілля :

- встановлення лімітів на викиди і скидання забруднюючих речовин і мікроорганізмів, лімітів на розміщення відходів виробництва і споживання і інші види негативної дії на довкілля;
- проведення економічної оцінки дії господарської і іншої діяльності на довкілля;
- надання податкових і інших пільг при впровадженні найкращих існуючих технологій, нетрадиційних видів енергії, використанні вторинних ресурсів і переробці відходів, а також при здійсненні інших ефективних заходів з довкілля охорони відповідно до законодавства України;
- підтримка підприємницької, інноваційної і іншій діяльності (у тому числі екологічного страхування), спрямованій на охорону довкілля;
- відшкодування шкоди довкіллю у встановленому державою порядку [35].

Також прийняті програми з екологічного розвитку України, та розроблено цільові програми в області охорони довкілля регіонів України.

Проте, робота по введенню економічної відповідальності підприємств за екологічні порушення на практиці недостатньо ефективна. У кінці ХХ ст. в Україні сума штрафів з винуватців екологічних порушень усіх видів складала 50-100 млн. грн. в рік при сумарному збитку (за офіційними оцінками) 20-40 млрд. грн. в рік. Однією з головних причин ситуації, що склалася, є недостатня міра розробленості науково-методичного забезпечення механізму реалізації економічної відповідальності за завданий збиток, в основу якого, на наш погляд,

має бути покладена багаторівнева система резервування засобів на відшкодування втрат і ліквідацію наслідків НС.

До видів негативної дії на довкілля відносяться [40]:

- викиди в атмосферне повітря забруднюючих речовин і інших речовин;
- скидання забруднюючих речовин, інших речовин і мікроорганізмів в поверхневі водні об'єкти, підземні водні об'єкти і на водозбірні площі;
- забруднення надр, ґрунтів; розміщення відходів виробництва і споживання;
- забруднення довкілля шумом, теплом, електромагнітними, іонізуючими і іншими видами фізичних дій; інші види негативної дії на довкілля.

Цілком закономірно, що у міру загострення проблем забезпечення захисту економіки країни від ризиків НС, починаючи з 1960-х років в економічно розвинених країнах стали створюватися і посилюватися централізовані адміністративні системи управління ризиками, у тому числі при рішенні проблем охорони довкілля («командно-контрольні» системи, за американською термінологією). Спочатку ці системи базувалися на законодавчому обмеженні шкідливих дій на природу, людину і об'єкти економіки, державному нормуванні і контролі за такими діями і використанні різного роду санкцій до порушників, державному субсидуванні заходів з поліпшення захисту від ризиків.

Проте у міру зростання витрат на управління ризиком і ускладнення проблем виявлення і попередження НС, стала виявлятися мала ефективність існуючих заходів, слабка сприйнятливність їх до досягнень науково-технічної і соціально-екологічної революції. В Україні така система нині тільки відпрацьовується. Тому важливо творчо осмислити досвід, що мається, з тим, щоб узяти з нього найбільш ефективні методи і прийоми управління соціально-економічною політикою через дію на ризики НС [51].

Наявна офіційна статистика показує, що щорічно в країні відбувається значна кількість НС, що супроводжуються як - людськими жертвами, так і збитком для економіки.

Зокрема, в таблиці 1 представлені дані про загальну динаміку НС в Україні, в таблиці 2 - розгорнута характеристика НС, що сталися в першій половині 2021 року.

Таблиця.1

Відомості про надзвичайні ситуації в Україні

Показник	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Надзвичайних ситуацій, усього.	2720	2847	2693	2154	424	338
З них:						
техногенних	2464	2541	2248	1966	207	199
природних	198	261	402	152	133	95
біолого-соціальних	48	44	43	36	21	44
великих терактів	0	0	0	0	0	0

Таблиця 2.

Характеристика надзвичайних ситуацій, що сталися на території України  
за 1 півріччя 2021 року

Надзвичайні ситуації за характером і виду джерел виникнення	Всього	Кількість чол.	
		Загинуло	Постраждало
<b>Техногенні НС</b>			
Аварії, краху вантажних і пасажирських потягів, потягів метрополітену	6	4	3
Аварії вантажних і пасажирських судів	2	0	12
Авіаційні катастрофи	16	64	19
ДТП з тяжкими наслідками	28	136	129
Виявлення (втрата) боєприпасів, що не розірвалися, вибухових речовин	1	0	12
Раптове обвалення виробничих будівель, споруд, порід	2	4	7

Обвалення будівель і споруджень житлового, соціально-побутового і культурного призначення	3	4	18
Аварії на електроенергетичних системах	6	0	0
Вибухи у будівлях, на комунікаціях, технологічному устаткуванні промислових і з/х об'єктах	2	1	100
Вибухи у будівлях, спорудженнях житлового і соціально-побутового призначення	2	5	55
<b>Природні НС</b>			
Землетруси, виверження вулканів	1	0	0
Бурі, урагани, смерчі, шквали, сильні заметілі	1	0	0
Сильний дощ, сильний снігопад, великий град	1	0	0
Відрив прибережних льодів	10	0	220
Небезпечні гідрологічні явища	16	0	21984
Великі природні пожежі	19	0	0
<b>Біолого-соціальні НС</b>			
Інфекційна захворюваність людей	1	0	2
Інфекційна захворюваність сільськогосподарських тварин	14	0	0
Ураження сільськогосподарських рослин хворобами і шкідниками	5	0	0

Джерело: складено автором за [57, 66]

Таблиця 3

## Загальні відомості про пожежі в Україні (за 2021 р.)

Найменування показника	Всього
Кількість пожеж, одиниць	82 181
Прямий матеріальний збиток від пожеж, тис. грн.	5 746 597
Загибло при пожежах, людина	572
Травмовано при пожежах, людина	684
Знищено (одиниць) : - будов	66
- морських, річкових судів	2
- повітряних судів	3
- автотракторної техніки	1 803
- залізничного рухомого складу	5
- гірські вироблення, пласти вугілля і так далі	1
Пошкоджено (одиниць) : - будов	7 727
- морських, річкових судів	40
- повітряних судів	0
- автотракторної техніки	898
- залізничного рухомого складу	12
- гірські вироблення, пласти вугілля і так далі	1

При цьому причини, що привели до пожеж, як правило, є неумисними. Більшість пожеж викликана технічними неполадками, природними явищами, недбалістю і необережністю людей і так далі.

Таким чином, в умовах збереження загроз техногенного і природного характеру, одним з найважливіших завдань при забезпеченні національної і, зокрема, соціально-економічної безпеки України стає підвищення безпеки населення і захищеності критично важливих господарських об'єктів від цих загроз. Завдання полягає в тому, щоб, забезпечивши зниження кількості НС від

загроз природного і техногенного характеру, створити в країні необхідні умови для стійкого розвитку економіки.

Таблиця 4

## Причини пожеж в Україні ( 2021 р.)

Найменування показника	Кількість пожеж	Прямий матеріальний збиток від пожеж, тис. грн.
Причини пожеж : - підпали	785	6063
- порушення правил пристрою і експлуатації електроустаткування і побутових електроприладів	658	33895
- несправність виробничого устаткування, порушення технологічного процесу виробництва	93	1787
- необережне поводження з вогнем	1641	3821
- в т.ч. витівка дітей з вогнем	1469	51324
- порушення правил пожежної безпеки при проведенні електрогазозварювальних робіт	97	2324
- вибухи	6	147
- самозаймання речовин і матеріалів	54	461
- несправність і порушення правил експлуатації пічного опалювання	1147	9546
- не встановлені	58	374
- інші причини пожеж	222	1479

У середньостроковій перспективі кризи і надзвичайні ситуації залишаються сьогодні одними з найважливіших викликів стабільному економічному зростанню. За наявними оцінками, щорічний збиток економіці від

надзвичайних ситуацій складає близько 3% ВВП. Непоправні щорічні втрати в результаті їх досягають 6 тис. чоловік і більше 30 особливо цінних об'єктів природної і культурної спадщини українського і всесвітнього значення [70].

Аналіз показує, що джерелами подій надзвичайного характеру є небезпечні природні явища, природні ризики, що виникають в процесі господарської діяльності, а також великі техногенні аварії і катастрофи.

Небезпечні природні явища, що є потенційним джерелом загроз і ризиків життєдіяльності людини і господарському потенціалу, включають небезпечні геологічні (землетруси, вулкани, зсуви, сіли, грязьовий вулканізм), геокріологічні (схід лавини і льодовиків, руйнування вічної мерзлоти), гідрометеорологічні (метеорологічні, гідрологічні, агрометеорологічні) явища (сильні вітри, смерчі, тайфуни, дуже сильні опади, сильні заметілі і запорошені бурі, град, інтенсивні для ожеледі відкладення, сильна жара, лютий мороз, посуха атмосферна і ґрунтова, повені, пов'язані з повінню і дощовими паводками, селеві потоки, снігова лавина, цунамі), небезпечні процеси біогенного характеру (пожежі в природних системах, епідемії, викликані природно-осередковими захворюваннями), загрози економічному потенціалу і економічній безпеці, пов'язані з катастрофічним розмноженням і міграціями тварин.

Природні ризики, що виникають в процесі господарської діяльності і є потенційним джерелом загроз життєдіяльності людини і господарському потенціалу, включають ризики руйнування природного середовища в результаті продовження діяльності існуючих об'єктів промислового і іншого призначення, реалізації проектів нового промислового освоєння, технічних аварій і інших причин, що виходять за рамки регламенту технічної діяльності господарських об'єктів, чия діяльність в нормальному режимі не несе екологічних загроз [87].

Природні ризики, пов'язані з накопиченим екологічним збитком, є потенційним джерелом загроз економіці, включають ризики негативної дії на здоров'я і життєдіяльність людини і господарський потенціал нерекультурованих територій і акваторій, ризики негативної дії законсервованих об'єктів з

потенційно небезпечними властивостями, ризики тривалої деградації природних екосистем, викликаних антропогенною діяльністю.

Значну загрозу для населення і об'єктів економіки країни представляють сейсмічні небезпеки. На сейсмонебезпечних територіях знаходиться велика кількість господарських і соціальних об'єктів, які мають дефіцит сейсмостійкості в 2-3 бали, що у разі сильного землетрусу може привести до їх серйозних руйнувань[11].

Нині в Україні функціонують хімічно небезпечні об'єкти, більше 200 радіаційно-небезпечних об'єктів, 8 тис вибухонебезпечних об'єктів, більше 900 гідротехнічних споруд і інших об'єктів. Велика частина цих об'єктів представляє не лише економічну значущість для країни, але і потенційну небезпеку для здоров'я і життя населення, а також природного довкілля. У зонах можливої дії вражаючих чинників при аваріях на цих об'єктах проживають люди [93].

Таким чином, проведене дослідження дозволяє стверджувати, що ризики виникнення НС, самі НС і їх коротко-, середньо- і довгострокові наслідки є в сучасних умовах найважливішим чинником формування загроз соціально-економічного розвитку України.

### **1.3. Соціально-економічні наслідки надзвичайних ситуацій**

Розвиток суспільства на сучасному етапі характеризується усе більш наростаючим протиріччям між людиною та природним і технічним середовищем. Техносфера стала потужним чинником, що негативно впливає на природне середовище, а також на саму людину. І як результат такої дії у світі всюди спостерігається виникнення техногенних і природних катастроф, що обумовлюють собою надзвичайні ситуації.

Дані статистичних досліджень свідчать про майже щорічне зростання числа техногенних і природних катастроф у всьому світі. Так, якщо в 1963-97 рр.



загальне число катастроф, в яких загинуло 100 і більше чоловік, склало 89, то за 1998 - 2021 рр. їх було вже 7782 [11].

Проведений нами аналіз літератури свідчить про те, що кількість природних катастроф у світі, пов'язані тільки з сім'ю природними небезпеками - землетрусами, повеннями, тайфунами, штормами, посухами, виверженням вулканів, екстремальними температурами і зсувами зросла 1992 р. майже в три рази. В останні роки ХХ століття (1995-1999), кількість природних катастроф збереглася на високому рівні, хоча і дещо менше, ніж в попередні п'ятиріччя.

Загальна кількість людей, постраждалих від семи видів природних катастроф у світі за останні 35 років, складає 4,4 млрд. чоловік, тобто майже 3/4 населення планети [100].

Про зниження захищеності людей від природних катастроф свідчить закономірне зростання кількості потерпілих протягом усього досліджуваного інтервалу часу, що виросла від 33 млн. чол. до 208 млн. чол. на рік, тобто в 6,3 рази. Особливо швидко йшло зростання кількості потерпілих від повеней.

Стрімкими темпами ростуть економічні втрати від природних катастроф у світі. В цілому, за 35 років вони збільшилися в 74 рази (без урахування інфляції долара за цей час). Сумарна величина економічних втрат за останні п'ять років склала 895 млрд., у тому числі за останні десятиліття минулого століття 676 млрд. доларів. Слід зазначити, що ця цифра відноситься тільки до семи природних явищ. При обліку усіх інших небезпек, величина збитків значно збільшується [100, 101].

Якщо зіставити темпи росту збитків від природних катастроф з темпами зростання глобального валового продукту, то в першому випадку інтенсивність росту значно вища. Так, за останні 5 років (1994-99 рр.) ХХ століття приріст збитків від природних катастроф склав в середньому 6%, а приріст валового продукту - близько 2,2% в рік. У абсолютних значеннях економічні втрати від природних катастроф в 1998 р. склали трохи більше 9% від приросту глобальної валової продукції. Якщо відношення темпів зростання валового глобального продукту і збитків від природних катастроф збережеться найближчими роками,

то до 2030 р. втрати від природних катастроф складатимуть близько 15 %, до 2035 - 27% а до 2040 більше половини усього валового національного продукту.

Руйнівний ефект і соціально - економічні наслідки багатьох стихійних лих порівнянні або навіть перевершують втрати від цивільних воєн і озброєних конфліктів. Такі події залишають глибокий слід в економіці стихії країни, що піддалася, відкидаючи її на багато років або навіть десятиліття тому, змушуючи уряд притягати значні засоби на ліквідацію наслідків надзвичайної ситуації, що виникла в результаті стихійного лиха, і провидіння відновних робіт. Так, навіть в одній з найбільш розвинених країн світу - Італії, досі повністю не ліквідовані наслідки руйнівного землетрусу 1980 року. У Мексиці збиток від землетрусу 1985 р. склав 3,6 млрд. доларів, а в останні 5 років витрати склали 8,6 млрд. доларів. Більше того, необхідність виконання відновних робіт змусила владу переглянути економічну політику, урізати ряд соціальних програм. Економічні втрати від землетрусу в Туреччині 1999 року оцінюється мінімум в 50 млрд. доларів[157] .

Під час землетрусу, що потряс в 1923 р міста Японії, була повністю зруйнована Йокогама і часткове Токіо, загинуло 11 тис. чоловік і понад 100 тис. було поранено. Напередодні Різдва 1972 р. землетрусом було фактично зруйновано Манагуа, столицю Нікарагуа. Тоді загинуло понад 11 тис. чоловік, більше 30 тис. втратили дах. Близько 260 осіб загинуло при землетрусі 1980 р. в Північній Італії. Але, мабуть, найруйнівнішим за останні час був землетрус в густонаселених районах Китаю в 1976 р., коли загинуло за різними підрахункам від 750 тис. до 1,5 млн. чол.[169]

Серед інших стихійних лих найчастіше спостерігаються повені. Самим трагічними за числом жертв (близько 2000 чоловік) повенями в Європі ХХ столітті вважаються повені на узбережжі Північного моря і в Німеччині 1 січня 1953р (1836 жертв) і повінь в р. Білено (Італія) 9 жовтня 1963 року.

Збиток від повеней, особливо в останні десятиліття зростають з неймовірною швидкістю. Площа паводкових територій на земній кулі складає приблизно 3 млн. км<sup>2</sup>, що порівняно з сумарною площею усіх держав Західної

Європи. У районах, схильних до повеню, проживає приблизно 1 млн. чоловік. Щорічні збитки від повеней складають десятки млрд. доларів, а в окремі роки перевищують 200 млрд. доларів. У 1992 році від повеней тільки в Китаї постраждало 240 млн. чоловік, понад 56 млн. чоловік довелося тимчасово евакуювати. Загинули тисячі людей. Про наростання збитку свідчать і США. Середньорічний збиток в цій країні на початку ХХ століття склав 100 млн. доларів, в 1980 - 90 рр. він перевищував 1 млрд. доларів, а останнім часом в окремі роки перевищує 10 млрд. доларів [171-172].

Найсильніша повінь сталася в серпні-вересні 2002 р. в Західній Європі. За декілька днів безперервного дощу під водою виявилися території Великобританії, Чехії, Німеччини, Словаччини, Франції, Швейцарії, Австрії, Польщі, Італії, Румунії, Іспанії, Угорщини, Молдови. В результаті загинули десятки чоловік, тисячі чоловік евакуйовані, були пошкоджені сотні об'єктів жилої, соціальної, культурно-побутової і виробничої сфер, збиток налічувався десятками мільярдів євро. За проведеними Єврокомісією даними, тільки попередній збиток в Німеччині оцінювався в 15 млрд євро, Австрії - в 2 млрд євро, Чехії - 3 млрд і Словаччину - в 35 млн євро.

Схильність жителів різних країн природним катастрофічним явищам тісно пов'язано з рівнем соціально — економічного розвитку цих країн. Відповідно до класифікації світового банку усі країни світу за їхнім валовим національним продуктом можна підрозділити на три групи: країни з низьким доходом (валовий національний продукт, що доводиться на одну людину, менше 635 доларів в рік), середнім доходом (від 635 до 7910 доларів в рік) і високим доходом (більше 7910 доларів в рік на людину). Аналіз уразливості до природних небезпечних явищ трьох груп країн з різним рівнем соціально — економічного розвитку показує, що найбільший соціальний ризик (загибель і каліцтво людей) характерний для країн з найбільш низьким рівнем розвитку. На країни першої групи, населення якої складає 58% від усього населення Землі, доводиться 88% загиблих і 92% усіх постраждалих людей від природних катастроф у світі за період 1998 — 2020 рр. Загальна кількість загиблих і постраждалих в країнах з низьким рівнем

доходу в 5,8 разів більше, ніж в країнах з середнім доходом, і в 45,2 разів більше, ніж в країнах з високим доходом [181].

Абсолютні значення економічних втрат значно більше в розвинених країнах, що пояснюється надвисокою концентрацією багатств в цих країнах. У той же час відношення прямих втрат до об'єму валового національного продукту свідчить про те, що найбільші відносні втрати спостерігаються у країн з низьким доходом. У країн з середнім доходом це відношення в 2 рази, а у країн з високим доходом - у 5,5 разів нижче. Таким чином, економічний збиток від природних катастроф так само, як і соціальний збиток, найбільш важким тягарем лягає на економіку бідних країн, та країн, що розвиваються.

Впродовж XX століття та на початку XXI у всьому світі також спостерігалось зростання числа техногенних надзвичайних ситуацій. З величезної кількості таких ситуацій, більше половини (56%) вибухнули впродовж 2-х останніх десятиліть минулого століття. Можна навести приклади великих, але далеко не усіх техногенних катастроф. Так, в 1978 р. в результаті вибуху вантажівки із зрідженим пропіленом в містечку Сан-Карлос-де-ла-Рапіта (біля Барселони, Іспанія) загинуло 216 чоловік, приблизно стільки ж отримали поранення. У 1980 р. в Північному морі стався вибух на Норвезькій платформі з видобутку нафти, внаслідок чого загинули 123 людини. У 1982 р. вибух на нафтосховищі і подальшу пожежу на теплоелектростанції в Токао (Венесуелла), що понесли з життя 145 чоловік, близько тисячі чоловік отримали опіки і поранення. У 1983 р. в результаті вибуху копальневого газу в Зонгулдаке (Туреччина) загинуло 110 чоловік, понад 300 отримали поранення [186]. У 1984 р. внаслідок розриву нафтопроводу, що супроводжується вибухом в Кубатані, біля Сан-Паулу (Бразилія) загинуло 508 чоловік. У тому ж році вибух на сховищі зрідженого природного газу в Сан-Хуан - Іскуателеке (Мексика) привели до загибелі 452 чоловік, отримали поранення 4,2 тис. чоловік, близько 300 тис. було евакуйовано. У 1984 році сталася найбільша катастрофа на хімічному підприємстві у Бхопале, що привела до загибелі більше 2500 (за деякими даними

- 3150) чоловік, до різних поранень, опіків, отруень - більше 180 тис. чоловік, 300 тис. чоловік було евакуйовано [100].

Таким чином, зростання числа техногенних надзвичайних ситуацій призводить до значних втрат і наслідкам. Технічне середовище, внаслідок науково технічної революції стає усе більш складним і інтегрованим, включаючи безліч взаємозв'язаних компонентів. І тому усе більш складніше контролювати в цих системах безпеку процесів, що відбуваються, та призводить до непередбачуваних, катастрофічних наслідків.

В Україні, також як і у всьому світі, спостерігається зростання числа природних і техногенних надзвичайних ситуацій.

За матеріалами державних доповідей, а також інших джерел статистичної інформації нами проведений статистичний аналіз даних про надзвичайні ситуації та виявлені кореляційні залежності між ознаками на території України за 20 років. З динамічного ряду усіх надзвичайних ситуацій за роки видно, що починаючи з 2002 року стався різкий скачок їх числа (у абсолютному значенні приріст склав 667 надзвичайних ситуацій, у відносному, майже в 3 рази).

З проведеного аналізу залежностей між надзвичайними ситуаціями техногенного і природного характеру, постраждалими і загиблими від них людьми, видно, що найменший зв'язок спостерігається між надзвичайними ситуаціями природного характеру і загиблими людьми (коефіцієнт кореляції дорівнює 0,19). У інших випадках зв'язок досить сильний (коефіцієнт кореляції дорівнює 0,58; 0,62; 0,75). Це показує, що динаміку числа загиблих людей в основному визначають техногенні надзвичайні ситуації [174].

За завданням Держбуду України в 1992 р. уперше була здійснена оцінка соціальних і економічних втрат України від природних небезпечних явищ. Саме тоді було встановлено, що щорічно в Україні від стихійних лих гинуть від 60 до 140 чоловік (середньомісячне значення), хоча в окремі роки, (у разі появи найбільш руйнівних природних катастроф рідкісної повторюваності), одноразові втрати населення можуть складати тисячі і десятки тисяч чоловік. В цілому, за

оцінкою ДСНС України, наша країна за збитками від природних небезпек займає середнє положення у світі [100].

Таким чином, в результаті повеней можна виділити прямий і непрямий соціально-економічний збиток. Прямий збиток полягає в:

- загибелі людей і втраті здоров'я;
- ушкодженні і руйнуванні житлових і виробничих будівель, і автомобільних залізниць, ліній електропередачі і зв'язку;
- загибель худоби і урожаю сільськогосподарських культур, знищення сировини, палива, продуктів харчування, кормів, добрив і т. п.;
- витрати на евакуацію населення і перевезення матеріальних цінностей;
- змив родючого шару ґрунту;
- витрати на придбання і доставку в постраждалих райони продуктів харчування, будівельних матеріалів, кормів для худоби та ін.

Непрямий збиток полягає в:

- скорочення вироблення продукції;
- тимчасовому припиненні роботи транспортних та інших комунікацій;
- погіршенні умов життя населення;
- збільшенні витрат на зміст будівель;
- появі стресів, фобій у постраждалих людей;
- порушення звичних соціальних зв'язків між людьми;
- збільшення споживання спиртних напоїв, сигарет, наркотиків;
- виникнення конфліктів;
- безробіття;
- мародерство та інше.

Не менш важливою проблемою в Україні є ситуація відносно надзвичайних ситуацій техногенного характеру.

Останніми роками не знижується рівень аварійності роботи атомних електростанцій і інших об'єктів атомної промисловості. Але страшнішу аварію,

ніж на Чорнобильській АЕС, важко представити. За попередніми оцінками, проведеними в 1986 - 1987 р., економічний збиток від аварії на ЧАЕС за офіційними даними склав близько 8 млрд. грн., а за даними незалежних експертів - до 200 млрд. грн.

У довідці Мінфіну СРСР від 16. 07. 90 р. відзначається, що витрати, пов'язані з ліквідацією наслідків аварії на ЧАЕС, складають за період з 1986 по 1990г. 12,6 млрд. крб. (у цінах 1986 року).

Зарубіжні експерти приводять оцінки завданого Чорнобильською аварією збитку, рівні 100-150 млрд доларів [99].

Більше того, упродовж багатьох років, що пройшли після вибуху на ЧАЕС, кількість таких депресивних станів, як страхи, тривожність, песимізм, безпорадність у людей, що потрапили в зону сильної дії радіації, практично не знижується.

Пост-катастрофічні стреси в районах, що піддалися радіоактивному забрудненню, саме в силу своєї тривалості, широкої відтворюваності, недостатньої вивченості, здатні, як показує досвід моніторингового соціологічного дослідження, спровокувати непередбачувані поведінкові реакції, які хоча і проявляються по різному у людей залежно від їхнього віку, освіти і культурного рівня, проте все частіше стають джерелом соціально - негативної поведінки (надмірна озлобленість, прихильність алкоголю, невмотивована агресивність та ін.), а також зростання соціальної напруженості.

До того ж Чорнобильська катастрофа стала потужним стимулятором для виявлення в сім'ї, групі однолітків, колег по роботі, в територіально - поселенській спільності (село, місто) прихованих протиріч двох соціально - психологічних орієнтацій: виник досить відчутний конфлікт раціонального і емоційного початку у світовідчутті багатьох людей [177].

Дуже багато, особливо жінки, що мають маленьких дітей, охоплені настроєм тривожності і страху, не вірячи раціональним поясненням існуючої пост-катастрофічної ситуації. Крім того, в масовій психології сотень тисяч людей, що випробували на собі дію радіації, склалася виразно виражена

відмінність в сприйнятті природних катастроф і викликаних нерациональною антропогенною діяльністю технологічних катастроф. Останні мають явно потужніші і довготривало діючі негативні наслідки для психосоціальної ситуації [178].

Під впливом Чорнобильської катастрофи серед постраждалого населення виникали різні типи соціальних конфліктів, наприклад вертикальні, які виразилися в невдоволенні уздовж осі політичної і організаційної ієрархії - населення і влади. Причому напруженість між населенням і управлінськими структурами виразно корелює з рівнем радіаційної забрудненості.

Зіставляючи емпіричні дані усіх етапів проведених досліджень соціально - психологічних наслідків Чорнобильської катастрофи можна зробити висновок про те, що сталася крута ломка сталих повіками традицій, ціннісних орієнтацій і повсякденного способу життя. Дослідження свідчить про незадоволення населення практично усіма сторонами життя і праці, що поглиблюється, про недовіру органам влади, сумнів в їх здатності ефективно долати негативні наслідки радіації, пов'язаному з цим загостренням соціальної напруженості.

Соціальний захист населення, постраждалого від аварії в Чорнобилі, залишається основним джерелом напруги в соціальних очікуваннях і орієнтаціях населення. У Київській області тільки 2,8% опитаних вважають, що заходи з соціального захисту потерпілих від катастрофи можна визнати достатніми, протилежні оцінки висловлюють 81,9% респондентів. Більшість людей, що живуть під чорною тінню радіації, вважають себе обділеними увагою і турботою, особливо з боку органів влади і охорони здоров'я [159].

Майже третина обстежених страждає психосоматичними розладами, а це приводить до різких порушення особистої і соціальної адаптації, сприяє росту невротичних реакцій — порушенню сну, стану пригніченості, слабкості. Сукупна дія названих об'єктивних і суб'єктивних стресогенних чинників робить деструктивний вплив на психічний стан і соціальну діяльність людей, знижує ефективність їх праці, різко посилює тривогу за стан здоров'я і майбутнє як своє, так і дітей.



З - за відсутності повноцінної інформації про реальну загрозу тим або іншим групам населення в районах з різною мірою радіоактивного забруднення нерідко виникають серйозні розбіжності між об'єктивними показниками радіаційного ризику і його сприйнятті у свідомості людей, особливо жінок, що мають дітей. З цим пов'язано декілька негативних соціально - психологічних явищ. Так, підвищена тривожність за здоров'я дітей і їх майбутнє веде до зниження рівня народжуваності. Тільки 4,3% опитаних жінок у віці до 40 років хотіли б збільшення сімейства в найближчій перспективі, 78,7% вважають це несвоєчасним.

Внаслідок недостатньої допомоги населенню, що випробувало і продовжувало відчувати чорнобильський стрес, в районах радіоактивного забруднення виникають умови, що призводять до формування інтелектуально і соціально обмежених юнаків і дівчат. Це позначається на їх прожективних установах.

Турбота про дітей, про їх здоров'я, в майбутньому є головною, хоча не єдиною причиною, що спонукає тисячі людей покидати насиджені місця і шукати щастя в «чистих» районах. Міграційні орієнтації в зоні лиха виражені цілком виразно. Проте не завжди переселення проводиться обдуманно і організовано. Переселенням незадоволені в середньому 63% опитаних. Це пояснюється тим, що в місцях, куди відселяють людей із зони радіоактивного забруднення, або техногенного лиха, відсутні належні соціально - побутові умови, а окремі керівники не схильні приймати до себе людей похилого віку і малокваліфікованих працівників. З — за відсутності чіткої стратегії евакуації жителів з місць з сильною мірою радіаційної, техногенної або повеневої небезпеки виникає безліч соціальних проблем [101].

Ось деякі з них. По-перше, в структурі населення областей збільшується питома вага осіб старшого віку при одночасному значному скороченні долі працездатного населення.

По - друге, відтік кваліфікованих кадрів впливає негативно на структуру зайнятості.

По- третє, люди, особливо похилого віку, які залишаються в небезпечних зонах, відчують себе жертвами, про яких нікому потурбуватися, це підігріває настрій споживача, соціальної неповноцінності і озлобленості, призводить до значних відхилень від норми практично в усіх сферах міжособової і міжгрупової взаємодії.

Один з феноменів чорнобильської катастрофи являється поява в евакуйованих зонах «самозаселень». Це ті, хто повертається або переселяється сюди з інших конфліктних регіонів, які для мігрантів виявилися набагато небезпечніші за радіаційні наслідки пост-чорнобилью. Ця зона виявилася притулком і для «бомжів» [152].

Дослідження зміни психофізіологічного стану людей, які постраждали в результаті залізничної катастрофи, показав, що ті або інші зміни в психологічній сфері виявляється практично у 100% обстежуваних. Серед спостережуваних психопатологічних синдромів переважали астенодепресивні стани (у 56% обстежуваних) і психогенний ступор (23%). Набагато рідше спостерігається загальне психомоторне збудження (11%), виражений негативізм (4%), бредово-галюцінаторний стан (3%), неадекватність поведінки (3%). Спостерігалися істотні зміни у обстежених членів аварійно - рятувальних команд. 98% з них відмічали, що відчували «страх і жах від побаченого», 68% вказували на почуття розгубленості і слабкості в кінцівках. У 20% випадків власний стан рятувальників після прибуття на місце катастрофи характеризувався ними як переднепритомний. Орієнтовна оцінка зниження працездатності в перші години після прибуття на місце катастрофи складало близько 50%. Виявлені специфічні особливості психічних розладів у дітей і підлітків, постраждалих в залізничній катастрофі. На першому етапі (від початку вибуху до початку організованих рятувальних робіт) у них спостерігалися афективно - шоківі реакції з панічним страхом, безглуздом, безцільним психомоторним збудженням, відсутністю критичної оцінки ситуації (реакції за типом «рухової бурі»). На подальших етапах у молодших дітей переважали тривожність, дратівливість, страхи, поведінкові реакції протесту і відмови, у підлітків - відчуття провини перед загиблими, страх

смерті, втрата надій на відновлення соціальних позицій. Особливі переживання у підлітків викликали косметичні дефекти відкритих частин тіла: волосистої частини голови, шиї, кистей рук, які зумовили формування у них надцінного симптомокомплексу. Їх сильно пригноблювало спотворення свого вигляду, з тривогою відносилися вони до того враження, які роблять або можуть зробити на оточенні у зв'язку з косметичними дефектами [132].

Соціально - психологічні дослідження, проведені з особами, що випробували на собі негативну дію і при багатьох інших надзвичайних ситуаціях, викликаних різного роду аваріями і стихійними лихами (землетруси, вибух нафтопроводу, аварія на залізничному транспорті, вибух атомного реактора і так далі), переконують, що в усіх без виключення випадках в аномальних умовах виникають стресові ситуації і синдром тривожності.

Американськими дослідниками посттравматичних стресових порушень (Дж. Х. Лайонс та ін.) виділені основні соціальні чинники, що впливають на успішність адаптації жертви психічної травми : (потворність, інвалідність), міцне фінансове положення збереження колишнього соціального статусу, наявність соціальної підтримки з боку суспільства і особливо групи близьких людей. При цьому останній чинник успішно впливає на подолання наслідків травматичного стресу найбільшою мірою (Фішер До., Сміт Дж.). Якщо така підтримка відсутня, то зростає вірогідність дезадаптації жертв травмуючої події (Беррет Т., Майрес Дж., Кард Дж., Фостер Д.) [126, 132]

У надзвичайних ситуаціях мають тенденцію до загострення різні типи соціальних конфліктів. Зокрема соціологічні дослідження зафіксували посилення в таких ситуаціях структурних конфліктів, пов'язаних з протистоянням домагань різних індивідів або соціальних груп на одні і ті ж види ресурсів. Наприклад, нестача екологічно чистих продуктів для дітей, що проживають в радіоактивно забруднених районах (на думку більшості респонденток-матерів у віці до 30 років (62%)), призводить до виникнення міжособових конфліктів. Сама ж наявність структурних конфліктів подібного роду (а вони обумовлені не лише нестачею екологічно чистої продукції, але й

необхідних ліків, медичного устаткування, гуманітарної допомоги і тому подібне) призводить до виникнення і досить широкого поширення в посткатастрофних умовах конфліктів неструктурних. Такого роду конфлікти, як правило, свідчать про збої, порушення діяльності адаптаційних механізмів і витікають зазвичай з недосконалості функціонування посадовців, що мають в розпорядженні владу, або організаційних структур, що ускладнює спільне життя і міжособові відносини людей, їх спільну діяльність [123].

У надзвичайних ситуаціях нерідкі конфлікти, що виникають внаслідок істотної розбіжності програм з подолання наслідків катастрофи з матеріальними, фінансовими, організаційними ресурсами .

Узагальнюючи сказане, можна зробити висновок, що вірогідність соціальних конфліктів різних типів в суспільстві, що знаходяться в надзвичайній ситуації, знаходиться в зворотній залежності від змісту урядових і інших програм з ліквідації наслідків катастрофи і ресурсного забезпечення.

Проте необхідно брати до уваги і іншу залежність: соціальні конфлікти, роз'єднуючи прагнення і дії людей, протиставляючи їх один одному, робить негативний вплив на ефективність боротьби з наслідками надзвичайних ситуацій і посткатастрофних процесів. Такий результат обумовлений тим, що соціальний конфлікт ускладнює координацію зусиль із подолання негативних наслідків як самої катастрофи, так і різних посткатастрофних процесів.

Таким чином, для людини, що потрапила в надзвичайну ситуацію, охарактеризований стан соціальної системи реально виступає як несподівана, різка, швидко і непередбачувана, тобто важка, найчастіше катастрофічна зміна соціального середовища. Це може привести до таких наслідків, як: деформація соціальних норм і традицій, засобів соціального контролю, які регулювали його соціальні дії, забезпечуючи їх особову і соціальну прийнятність; втрату індивідуального життєвого ресурсу - стани здоров'я, накопичених матеріальних цінностей, відповідного досвіду і навичок; необхідність здійснення швидкої адаптації до нових умов, що склалися, зміни моделі поведінки, життєвих

установок; різка мобілізація і перерозподіл своїх можливостей в цілях виживання і збереження здоров'я.

На рівні соціальних взаємодій відбувається дисбаланс інтересів між групами населення, різко знижується їх рівень і якість життя, збільшуються і посилюються конфліктні ситуації. Виникають міжособові, міжгрупові, міжнаціональні, міжтериторіальні і інші типи конфліктів, що нерідко приймають ірраціональність. Також, в зонах великомасштабних надзвичайних ситуацій виникають негативні міграційні процеси, що призводить до збільшення в порожнисто-віковій структурі регіону питомої ваги людей літнього віку.

В результаті виконаного нами аналізу, окрім вище перелічених соціально-економічних, демографічних і психологічних наслідків, як природні так і техногенні надзвичайні ситуації ускладнюють реалізацію програм розвитку тих або інших регіонів, держави. Картину механізму дії надзвичайних ситуацій на програму розвитку можна отримати шляхом розгляду наступних п'яти категорій наслідків [112]:

- втрата ресурсів
- призупинення програм розвитку і використання найважливіших ресурсів для вирішення короткострокових проблем;
- чинення дій на приватний сектор;
- негативна дія на клімат інвестування;
- створення умов для політичної дестабілізації.

Розглянемо ці наслідки. Втрата ресурсів, використаних на соціально - економічний розвиток відбувається, коли катастрофа знищує їх результат. При цьому первинна втрата ресурсів розвитку походить від збитку, нанесеного основному капіталу і виробничим запасам. Цей найбільш характерний наслідок катастроф, що несподівано настають.

Втрата ресурсів розвитку скорочує надалі виробництво товарів і споживання послуг. Це відбувається внаслідок катастрофи руйнувань і локальних дій, що негайно проявляються, а за цим йде зростанням цін на товари і послуги. У той же час зниження доходів, викликане виробничими втратами,

спричиняє за собою сильне падіння купівельної здатності споживача. Втрата здатності до виробництва внаслідок виниклих катастроф може обернутися також втратою ринку збуту (експорту) товарів. Таким чином, виникаючі катастрофи ведуть до цілого ряду взаємозв'язаних причин, що викликають втрату ресурсів розвитку.

Виникаючі катастрофи можуть впливати на здійснюваний в країні процес соціально - економічного розвитку. При цьому, залежно від масштабів катастроф, поточні програми розвитку можуть бути перервані в цілях перекачування ресурсів з довгострокових програм на конкретні короткострокові програми з ліквідації наслідків катастроф і здійснення програм реконструкції.

Вторинні ефекти катастроф також підривають процес соціально економічного розвитку. Вони включають інфляцію, проблеми з платіжним балансом, збільшення фінансових витрат і скорочення валютних резервів. Збільшення зовнішнього боргу країни означає, що із зростанням витрат, пов'язаних з боргом, країна має в розпорядженні менші ресурси для інвестування в рентабельні підприємства [110]. В результаті сповільнюється економічне зростання, анулюється або затримується здійснення програм розвитку, падає привабливість для нових капіталовкладень.

Виникаючі катастрофи, що особливо повторюються впродовж короткого часу, як правило, роблять негативний вплив на стан і стимулювання подальшого інвестування. Адже щоб обладнати інвесторів, потрібні стабільність і упевненість. На індивідуальному рівні повторні збитки від катастроф розхолоджують творче інвестування. В умовах невизначеності інвестори дуже обережно підходять до питання підтримки підприємницької діяльності і інвестування. Таким чином, катастрофи найчастіше затьмарюють інвестиційну картину, що веде до зростання безробіття, а через неї до спаду ринкового попиту, застою в усіх галузях економіки.

Виникаючі катастрофи особливо негативно впливають на приватний сектор. Збиток, що наноситься катастрофами приватному сектору, часто недооцінюють, оскільки порушення в цій частині економіки, як правило, не

враховують. В той же час в цьому секторі задіяна значна частина населення. Неформальна економіка - приватний сектор - несе при катастрофах як прямі так і непрямі збитки. Прямі збитки обчислюються вартістю збитку, нанесеного устаткуванню і житловим спорудам. Непрямі збитки включають втрату роботи, втрату доходів. Іноді окремі види що надходить ззовні ведуть до того, що виробники втрачають інтерес до виробництва [95].

Таким чином, виникаючі катастрофи істотно впливають на виконання поточних і перспективних програм соціально економічного розвитку, нерідко призводять до їх згортання, перерозподілу ресурсів передусім на ліквідацію наслідків катастроф, відновлення зруйнованого.

Отже, можна зробити висновок, що негативні наслідки надзвичайних ситуацій є серйозною проблемою не лише для України, але і для багатьох інших держав світу. Широкий спектр соціальних, економічних, демографічних і психологічних негативних наслідків надзвичайних ситуацій, поза всяким сумнівом, вимагають ефективної і стійкої системи соціально-економічного захисту постраждалих людей. При цьому ми наочно переконалися, що негативним діям піддається як окремий постраждалий індивід в усіх чотирьох планах наслідків (соціальному, економічному, демографічному, психологічному), так і група людей, соціальна спільнота, регіон, держава. Причому характер і специфіка цих наслідків диференціюється від соціально-демографічних, психологічних і економічних характеристик конкретної постраждалої людини і регіону, в якому сталася надзвичайна ситуація.

Проаналізовані наслідки можуть мати комбінований характер, тобто соціальні наслідки негативно впливають на психічний стан людини, що позначається на погіршенні його здоров'я і працездатності, а зрештою на цілісність і стійкість різних соціальних груп, членом яких він є, у тому числі і трудових, що позначається на падінні продуктивності того або іншого підприємства, організації, установи.

Усе це негативно позначається на відновленні економіки постраждалого регіону. Панічні настрої у людей, відсутність необхідних фахівців через їхню

загибель або втрату здоров'я, великій плинності кадрів в організаціях унаслідок того, що люди прагнуть виїхати з постраждалого регіону, сильно ускладнює відновлення різних пошкоджених і зруйнованих об'єктів економіки. Тому, як правило, постраждалий регіон в результаті великої катастрофи не може самостійно відновити економіку і потрібно залучення сил і засобів з інших регіонів [91].

Детальне знання усіх тонкощів соціально-економічних, демографічних і психологічних наслідків надзвичайних ситуацій є дуже важливим для формування як загальної системи соціально-економічного захисту постраждалих людей, так і для організації конкретних заходів соціального захисту в зоні надзвичайної ситуації.

Можна перерахувати напрями соціально-економічного захисту населення при надзвичайних ситуаціях, де знання розглянутих вище наслідків, а також закономірності їх протікання, повинні впливати на формування цих напрямів. Це [87]:

- розробка загальної стратегії організації допомоги постраждалим людям;
- затвердження нормативно-правових актів;
- визначення видів допомоги;
- розподіл гуманітарної і іншої допомоги;
- визначення пільг, компенсацій, субсидій і дотацій;
- вироблення соціальних нормативів забезпечення продуктами і товарами першої необхідності, а також іншими послугами;
- моніторинг соціально-економічних, демографічних і психологічних наслідків в постраждалому регіоні;

Звичайно, наше дослідження соціально економічних наслідків надзвичайних ситуацій не є вичерпним. Ця проблема є настільки складною, що заслуговує багатьох спеціальних наукових досліджень, з розробкою конкретних цілей, завдань, інструментарію. Але, проте, отримані нами результати адекватно відбивають загальну картину в цій сфері і можуть бути застосовані на практиці.



Формування соціального захисту людей в колишньому СРСР постраждалих від повеней, землетрусів, вибухів, пожеж проходило неоднозначно, як би визрівало з тих окремих випадків недавнього минулого, коли такі явища ще не набули масового характеру. Проблеми соціально-економічного захисту, що виникають при стихійних лихах і інших катастрофах, залишалися поза увагою широкій громадськості. Основною проблемою в таких ситуаціях було швидке відновлення інженерних конструкцій, забезпечення функціонування систем життєзабезпечення.

Більше - менш детальні дані про хід виконання заходів з забезпечення соціально-економічного захисту людей, постраждалих при надзвичайних ситуаціях в колишньому СРСР, можна знайти, починаючи з 1948 року, коли стався Ашхабадський землетрус [79, 81].

Після землетрусу була створена республіканська урядова комісія з ліквідації наслідків землетрусу. До складу комісії увійшли керівники уряду, командуючий військами Туркменського військового округу і інші відповідальні особи республіки. Ця комісія займалася питаннями організації медичної допомоги, продовольчого постачання, зв'язку, енергетики, комунального господарства, будівництва, евакуації і розміщення потерпілих в містах і районах області. Також сюди увійшли питання соціальної допомоги. Це:

- організація забезпечення для тих, хто залишився в живих і учасників аварійно-рятувальних робіт;
- забезпечення населення предметами першої необхідності [77].

Виходячи з цього, проблема попередження надзвичайних ситуацій і ліквідації їх наслідків з урахуванням поглиблення катаклізмів природного, техногенного, соціально-економічного і політичного характеру являється для України особливо актуальною.

## Висновки до першого розділу

Таким чином у ході проведеного у першому розділі дослідженні нами уточнено поняття «Надзвичайна ситуація», яку автор розглядає як зовні несподівану, несподівано виникаючу обстановку, що характеризується невизначеністю, гостро-конфліктністю, стресовим станом населення, значним соціально-екологічним і економічним збитком (можливі і людські жертви), необхідністю швидкого ухвалення рішень. Такі ситуації пов'язані з великими людськими, матеріальними і тимчасовими витратами на проведення евакуаційно - рятувальних робіт, скорочення масштабів і ліквідацію різноманітних негативних наслідків.

Вироблення науково обґрунтованого визначення надзвичайної ситуації проводилося в два етапи. На першому етапі нами були сформульовані базові категорії («ризик», «небезпека», «уразливість», «катастрофа»), На наступному етапі встановлені сім типів критеріїв (тимчасовий, соціально-екологічний, соціально-психологічний, соціально-політичний, економічний, організаційно-управлінський, мультиплікативний) і виявлені 19 параметрів, що дають їх якісний опис, та дозволяє характеризувати ситуацію як надзвичайну.

Важливою властивістю таких критеріїв є системність. Їх сукупність дозволяє кваліфікувати ситуацію як надзвичайну. Необхідно особливо відмітити мультиплікативний критерій, який характеризує багатопорядковість і різноманітність наслідків : соціальних, економічних, політичних, екологічних, психологічних.

Розглядаючи такі ситуації як наслідок крайнього загострення протиріч в умовах відсутності або недостатньої ефективності механізму управління розвитком суспільства, автор виділяє чотири класи надзвичайних ситуацій :

- соціально-політичні конфлікти;
- стихійні лиха;
- техногенні катастрофи;

- надзвичайні ситуації «комбінованого» характеру, що мають змішану природу виникнення.

На відміну від наявних підходів в класифікацію включені соціально-політичні та військово-політичні конфлікти і надзвичайні ситуації «комбінованого» характеру з природно-технологічною і природно-соціальною природою генезису.

Визначений негативний і позитивний вплив надзвичайних ситуацій на соціально-економічний розвиток територій, що дозволяє виділити чотири основні види взаємовідносин між ними :

> надзвичайні ситуації гальмують виконання програм розвитку економіки;

При відновлення матеріальної сфери після надзвичайної ситуації відкриваються значні можливості для реалізації програм соціально-економічного розвитку територій;

> програми соціально-економічного розвитку підвищують ризик виникнення надзвичайних ситуацій різного характеру;

> реалізація програм соціально-економічного розвитку спричиняє зниження потенційних негативних наслідків надзвичайних ситуацій.

Після ліквідації більшості надзвичайних ситуацій якась частина цих наслідків залишається практично не усуненою надовго або назавсім. Відмітимо тут, що тривалий час причинно-наслідковий зв'язок між надзвичайними ситуаціями і соціально-економічним розвитком суспільства ігнорувався. Програми розвитку не оцінювалися в контексті їх взаємодії з катастрофами. Не було аналізу того, чи підвищує намічений розвиток вірогідність катастроф і чи не може воно посилити їх руйнівну дію. Якщо катастрофа сталася, то реагування повинне спрямовуватися на задоволення елементарних потреб населення і на ліквідацію наслідків катастрофи. У дослідженні підкреслюється як негативний, так і позитивний характер взаємозв'язку надзвичайних ситуацій з соціально-економічним розвитком територій.

Управління запобіганням надзвичайним ситуаціям більшою мірою відноситься до техногенних ситуацій, оскільки можна прогнозувати їх настання

і збиток від них. Оцінка економічного збитку при техногенних надзвичайних ситуаціях (аварії) представляється доступнішою і простішою, чим оцінка збитку від стихійних лих, яка, у свою чергу, включає додаткове число неврахованих вище чинників.

Також нами зроблений висновок, що для ефективної протидії виникненню і розвитку НС, як чинника, що впливає на соціально-економічний розвиток країни, потрібний розвиток національної системи попередження і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій. Діяльність цієї системи повинна будуватися на поєднанні принципів централізованого керівництва, а також територіальній і галузевій децентралізації (для ефективної протидії специфічним ризикам НС).

## **РОЗДІЛ II.**

### **АНАЛІЗ СТАНУ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ПОПЕРЕДЖЕННЯ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ**

#### **2.1. Соціально-економічний механізм державної політики у сфері попередження надзвичайних ситуацій**

Державна служба України з надзвичайних ситуацій є державним органом виконавчої влади, що проводить державну політику і здійснює управління в області захисту населення і територій від різного роду надзвичайних ситуацій. ДСНС України виступає загальнодержавним органом з організації забезпечення безпеки населення і держави при різних катастрофах, в якості центру, організуючи необхідні дослідження і інтегруючи досягнення науки і техніки, світовий досвід в цій області, а також координує зусилля органів виконавчої державної влади усіх рівнів, органів місцевого самоврядування і відповідних сил у сфері цивільної безпеки, попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій, організації заходів по соціально-економічному захисту постраждалого населення[100].

Основна мета створення цієї системи — об'єднання зусиль центральних органів влади, органів представницької і виконавчої влади, міст і районів, а також організацій, установ і підприємств, їх сил і засобів в області попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій. Серед комплексу вирішуваних завдань також є присутнім здійснення заходів з соціального захисту населення, постраждалого від надзвичайних ситуацій, проведення гуманітарних акцій [75].

Повнішу характеристику заходів по соціальному захисту населення в системі ДСН визначено в розпорядженні від 11 лютого 2016 р. № 75 «Про внесення змін до Порядку і правил проведення обов'язкового страхування цивільної відповідальності суб'єктів господарювання за шкоду, яка може бути

заподіяна пожежами та аваріями на об'єктах підвищеної небезпеки, включаючи об'єкти, господарська діяльність на яких може призвести до аварій екологічного і санітарно- епідеміологічного характеру [100].

У цьому розпорядженні допомога при стихійних лихах розуміється як дії, спрямовані на збереження життя і здоров'я фізичних осіб і ліквідацію наслідків стихійних лих. Вказані види допомоги при стихійних лихах. Це «державна, муніципальна, благодійна, гуманітарна».

Державна і муніципальна допомога при стихійних лихах, згідно з цим проектом, може бути надана у виді:

- аварійно-рятувальних робіт;
- лікувально-евакуаційного забезпечення фізичних осіб;
- укриття, евакуації, розміщення і першочергового життєзабезпечення фізичних осіб;
- одноразової допомоги громадянам, що позбулися житла в результаті стихійних лих;
- надання інформаційних послуг [72].

Фізичними особам, які були евакуйовані із зони стихійного лиха, надається допомога, але в строк не більше 24 годин з моменту звернення в органи місцевого самоврядування, місце тимчасового перебування і харчування в тимчасових пунктах проживання (будиночках, наметах), будинках маневреного фонду, житлах з фонду житла для переселенців, готелях, санаторіях, будинках відпочинку, кемпінгах, туристичних базах, пансіонатах, а також інших приміщеннях і будовах. Місця тимчасового перебування і харчування надається впродовж необхідного терміну, але не більше ніж на один місяць.

Також в разі надзвичайних ситуацій проводиться відшкодування збитку, заподіяного потерпілим від стихійних лих. Так, потерпілі від стихійних лих відшкодовують збиток майну за рахунок виплат з добровільного майнового страхування. Державні органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування не несуть зобов'язань з відшкодування збитку майна потерпілого від стихійних лих [68].

Згідно нормативно-правовими актами діяльності ДСНС України, компенсувати збиток від стихійних лих можна тільки за витратами на аварійно — рятувальні і аварійно-відновні роботи. Інший збиток не розглядається. Причому відновлення об'єктів охорони здоров'я треба проводити через Міністерство охорони здоров'я України, навчальних закладів — через Міністерство освіти і науки України, доріг — через Украавтодор України аграрної політики та продовольства України і так далі. Тим більше, на кожен документ треба зібрати велику кількість підписів різних організацій і посадовців [100].

Таким чином, компенсація збитку і виплата матеріальної допомоги постраждалим громадянам перетворюється на дуже складне і рутинне завдання, з великими витратами часу і сил персоналу. Люди отримують компенсації не раніше чим через 4-6 місяців після стихійного лиха.

Основними напрямками ДСНС України в цій області діяльності є:

- вдосконалення законодавчої і нормативної бази з питань соціального захисту населення, постраждалих від надзвичайних ситуацій;
- організація виплати одноразової допомоги громадянам;
- компенсаційні виплати громадянам за матеріальний збиток або каліцтва (захворювання), що виникли у зв'язку з НС, а також виконання робіт з ліквідації наслідків НС і надання гуманітарної допомоги потерпілим [99].

Досліджуючи цей напрям, ми встановили, що вдосконалення нормативно-правової бази в основному полягає в доопрацюванні раніше ухвалених законів про соціальний захист громадян, постраждалих від різного виду надзвичайних ситуацій воєнного стану та в мирний час.

Проте треба відмітити, що в цілому у зв'язку з несвоєчасним і неповним фінансуванням державного бюджету витрат на виконання законів і програм з соціального захисту потерпілого від дії радіації забезпечуються не в повному об'ємі.

Ми дійшли висновку, що в ДСНС України основними напрямками для соціально-економічної підтримки населення, постраждалого в надзвичайних

ситуаціях являється [100] :

- участь в проведенні робіт з життєзабезпечення постраждалого населення;
- організація доставки, супровід і передача місцевої адміністрації вантажів гуманітарної надзвичайної допомоги;
- знешкодження вибухонебезпечних предметів;
- проведення радіаційного і хімічного контролю на звільненій території;
- організація роботи і координація діяльності органів управління;
- здійснення комплексу економічних, організаційних, інженерних заходів, таких як відновлення водопостачання, забезпечення населення продовольством, що входить у види соціальної допомоги;
- розробка нормативно-правових актів діяльності підрозділів ДСНС.

Дослідження показало, що характер соціально-економічного змісту державної політики в цій області залежить як від державного устрою в країні, так і від характеру громадських стосунків, соціальної структури, що склалася, і стратифікації як в зоні лиха, так і в державних установах і відомствах. Більше того, на характер заходів, що проводяться державою, з організації допомоги постраждалим громадянам також впливають міжвідомчі відносини, оскільки великі надзвичайні ситуації роблять вплив практично на усі сторони громадської діяльності. Також має свою дію і характер взаємовідносин регіонів і центру, державна структура, що склалася, в самих регіонах [58]. Усе це проявляється в особливостях фінансування постраждалих регіонів, постачання, інтенсивності проведення відновних робіт і так далі

Багато необхідних законів в цій сфері ухвалювалися з великим запізненням, що негативно позначалося на постраждалих регіонах. Тим більше, деякі закони мають шаблонний характер, слабкий облік усього різноманіття соціально-економічних і психологічних наслідків надзвичайних ситуацій, недостатнє фінансування і відсутність ефективних механізмів реалізації. В результаті ці закони не реалізуються в належному об'ємі і термінах, що знову



негативно позначається на постраждалих людях. Тим паче, що коли статистика говорить про збільшення останнім часом небезпеки для населення з боку всіляких надзвичайних ситуацій, досі не розроблений комплексний закон про забезпечення соціально-економічного захисту людей, постраждалих в різного роду надзвичайних ситуаціях (природних, техногенних, біолого-соціальних, соціально економічних, екологічних, військово-політичних)[57].

Таким чином, можна зробити висновок про те, що соціально-економічний зміст державної політики з соціальному захисту населення при надзвичайних ситуаціях в Україні розвинений слабо і складається з таких розрізнених і не до кінця відпрацьованих напрямів, як:

- організація спеціального управління в цій області;
- розробка, прийняття і реалізація спеціальних законів і інших правових документів;
- проведення гуманітарних акцій;
- організація аварійно-відновних робіт;
- евакуація із зони надзвичайної ситуації;
- фінансування;
- створення резервів фінансових і матеріальних коштів;
- виплата матеріально допомоги, компенсацій, субсидій; надання житла.

Аналіз наслідків різного роду надзвичайних ситуацій показав, що матеріальні втрати від них величезні і повною мірою непоправні. Їх ліквідація вимагає значних фінансових витрат, які, природно, доводиться переводити з різних бюджетів, фондів, резервів і тим самим призупиняти і скорочувати програми розвитку, знижувати темпи соціально-економічного зростання.

Відтворення фінансових, матеріальних, людських ресурсів з інших сфер для усунення наслідків надзвичайних ситуацій не є швидким, позбавленим труднощів процесом і може бути досить проблематичним. Соціальна система багато в чому є інертною, тим більше в тих випадках, коли виникає необхідність перерозподілу великої кількості ресурсів для ліквідації негативних наслідків

[52]. Вчасно не ліквідовані наслідки, особливо ті, які є чинниками негативних соціально-економічних і психологічних змін в зонах надзвичайних ситуацій починають структуруватися, набуваючи стійкі зв'язки в соціальних групах, нормах їх поведінки, психіці людей, що надалі впливає на реабілітацію. Як показало проведене нами дослідження, у своєму принципі, система страхування від різних техногенних і природних ризиків, здатних спричинити надзвичайні ситуації, дозволяє багато в чому уникнути вищезгаданих проблем.

Ризикований характер громадського виробництва неминуче породжує між юридичними і фізичними особами відношення з попередження, подолання, локалізації руйнівних наслідків різного роду лих, а також з відшкодування завданого ними збитку. У цих відносинах страхування є солідарною замкнутою шкалою збитку. Ці стосунки, що відрізняються певною специфікою, в сукупності складають соціально-економічну категорію страхового захисту громадського виробництва. Основними завданнями оцінки ризиків лих є оцінка вірогідності виникнення НС, розподіл відповідальності з подолання наслідків між різними зацікавленими учасниками, а також оцінка невизначеності таких даних. Відносно кожного виду ризику і рівня його складності уряду мають бути в змозі кількісно визначити витрати у поточних програмах, а також у запропонованих стратегіях на випадок, якщо одна з таких НС станеться завтра. Для досягнення ефективного запобігання, адаптації і зниження ризиків потрібно добре продуману систему оцінки ризиків (наприклад, використання перевірених даних і моделювання катастроф) для розуміння того, як скорочувати очікувані витрати. Має бути вивчена роль систем матеріального заохочення, включаючи страхування, наприклад, скорочення страхових компаній [48].

Якщо ціна страхування достовірно відображає ризик, необхідно розглядати надання фінансової підтримки фізичним особам в зонах, особливо схильних до ризиків стихійних лих, що потребує особливого звернення (наприклад, незаможному населенню і невеликим компаніям). Якщо при цьому не розвивати відповідні заходи зі зниження ризиків і не придбавати відповідні страхові поліси, заходи з надання допомоги можуть коштувати донорам значних

засобів. Дані передачі ризику повинні розраховуватися, виходячи з вищезгаданих сум [52].

Страхування на основі ризиків повинне давати фізичним і юридичним особам уявлення про те, яким небезпекам вони можуть піддаватися, таким чином, заохочуючи їх вживати економічно ефективні заходи зі зниження таких ризиків і зменшення власної уразливості. Хоча стихійні лиха наносили важкий ущерб упродовж усієї історії людства, є переконливі ознаки того, що в останні десятиліття вони стали частішими і серйознішими і що ця підвищувальна тенденція збережеться [6, 20].

Частково її можна пояснити зростаючою урбанізацією, яка привела до збільшення концентрації населення в уразливих областях. Ця тенденція також відбиває зміни погодних умов, зокрема пов'язаних з підвищенням температури приземного повітря на земній кулі, що викликає підвищення частоти і інтенсивності несприятливих погодних явищ, таких як урагани, повені і посухи. З підвищенням частоти і інтенсивності стихійних лих, що зачіпають усе більш густонаселені райони, зв'язані з ними витрати з часом значно зросли.

В результаті аналізу наукових джерел, ми встановили, що головним завданням страхового захисту в області надзвичайних ситуацій є забезпечення економічної підтримки заходів з попередження надзвичайних ситуацій, здійснювані державними органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами і організаціями (не залежно від організаційно-правових форм власності) і страхового покриття збитку у разі їх виникнення [55].

Нормальне функціонування системи страхування призводить до концентрації ресурсів держави, приватних страхових компаній і підприємств в рішенні проблем зниження ризику в надзвичайних ситуацій і збитку від них. Держава в цих стосунках повинна виступати гарантом з регулювання стосунків в області страхування ризиків відповідальності організацій, що експлуатують небезпечні промислові об'єкти. Держава також повинна виступати гарантом зобов'язань, що виникають внаслідок заподіяної шкоди життя і здоров'ю

громадян, майновим інтересам фізичних і юридичних осіб, які утворюють громадський фонд для спільного фінансування заходів з забезпечення своєї безпеки і компенсації потенційних втрат при виникненні надзвичайних ситуацій [43].

Як показує аналіз, нині створенню об'єднаних страхових фондів надається велике значення, та грати роль гаранта-перестраховальника по відношенню до національних страхових компаній. У міру накопичення страховими компаніями засобів, що отримуються від страхувальника, можна буде ставити питання про компенсацію основної долі втрат від надзвичайних ситуацій за рахунок страхових фондів і зменшенню тим самим витрат з державного і регіональних бюджетів.

Зрештою ефективність і дієвість страхового захисту населення, об'єктів економіки і в цілому національного надбання країни від надзвичайних ситуацій визначається економічною і правовою підтримкою державою страховиків і страхувальників, виконанням державних програм управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій і інвестиційних програм, спрямованих на їх попередження і пом'якшення негативних наслідків. Організаційні основи створення приватних, резервних, у тому числі страхових «пулових» і інших фондів, також багато в чому визначає ефективність цього механізму [40].

Укладаючи страхові угоди з фізичними особами і організаціями, страхові компанії беруть на себе певні фінансові зобов'язання з компенсації втрат, пов'язаних з наслідками надзвичайних ситуацій. Щоб створити сприятливіші умови для своєї фінансової діяльності, національні страхові компанії можуть, у свою чергу, укладати угоди з міжнародними перестраховальними компаніями і таким чином залучати останніх в загальний процес страхової діяльності. У разі великих витрат за страховими зобов'язаннями, страхові компанії можуть використати фінансові можливості своїх міжнародних партнерів і уникати таким чином фінансового банкрутства.

За кордоном страхові і перестраховальні компанії все частіше беруть участь спільно у виплаті страхових втрат. Так, наприклад, навіть в умовах

потужного ринку страхових послуг в США, у разі великої природної катастрофи понад половина загального потенційного збитку (до 14 млрд. доларів США) буде відшкодована спільно національними і іноземними перестраховальними компаніями [31].

Діяльність страхових і перестраховальних компаній багато в чому співпадає з інтересами держави, оскільки зрештою вона дозволяє організувати своєчасну допомогу потерпілим і сприяє підвищенні безпеки проживання людей, являючи собою один із способів захисту від надзвичайних ситуацій. Страхові організації домагаються цим страховим регулюванням ризику шляхом включення в договори вимог до страхованих суб'єктів з дотримання встановлених правил з безпечного розміщення власності, що належить їм, знанню і дотриманню правил поведінки у разі надзвичайної ситуації і т. д. Одним з крайніх заходів може бути, наприклад, відмова від страхування при розміщенні об'єкту страхування на край небезпечних ділянках території, наприклад, в заплаві річки.

Оскільки страхові компанії не можуть визначати наосліп розмір страхових виплат, то, щоб зробити це, їм потрібна певна інформація про ризик окремих територій, пов'язаний з можливими надзвичайними ситуаціями. Для отримання такої інформації компанія повинна підтримувати тісні контакти з ученими і фахівцями, що займаються оцінкою ризику, і навіть частково інвестувати ведення цих робіт [83].

Наявність інформації про небезпечні природні і техногенні події і пов'язані з ними економічні, екологічні і соціальні втрати дають можливість страховим і перестраховальним компаніям розробити вірогідні сценарії страхових послуг для кожного регіону і країни в цілому. Для оцінки всіляких страхових збитків страховики визначають загальні фінансові зобов'язання, узяті ними за страховими договорами, і множать їх на коефіцієнт збитків, отриманих на основі оцінок небезпеки надзвичайних ситуацій і прогнозованого ризику. У результаті виходить сума виплат, відповідно до якої коригується величина стягуваних страхових відрахувань. Таким чином, тільки на основі науково

обґрунтованої оцінки ризику, страхові компанії можуть добитися позитивного сальдо балансу доходів і витрат, тим самим гарантуючи своє існування [3].

Практично рішення проблем компенсації збитку, заподіяного надзвичайними ситуаціями, шляхом страхування зустрічає ряд труднощів. Передусім, це неможливість досить чіткої прогностичної оцінки страхового ризику, можливість катастрофічних подій з величезним збитком, що вимагає для своєї компенсації дуже великих страхових фондів. Усе це ускладнює розвиток страхування в цілому, призводить до різноманітності систем страхування в різних країнах.

В процесі формування і функціонування страхового захисту населення від надзвичайних ситуацій потрібні такі соціально значимі чинники як:

- погоджена дія органів державної влади усіх рівнів з питань розвитку ринку страхових послуг,
- формування сприятливих умов для залучення засобів страхових компаній в систему попередження надзвичайних ситуацій і ліквідації їх наслідків.

Також потрібне забезпечення доступності страхування для страхувальника, підвищення страхової культури потенційних страхувальників. Нормативно-правова основа страхування громадянської відповідальності підприємств - джерел підвищеної небезпеки визначається у Законі України «Про промислову безпеку» [104]. При страхуванні цієї відповідальності (на відміну від майнового і особистого страхування) у договірні стосунки вступають три сторони - страховик (страхова компанія), страхувальник (власник небезпечного виробництва) і третя сторона (вигодо-отримувач), якій наноситься збиток в результаті аварії на небезпечному виробництві. У загальному випадку, страхування відповідальності за спричинення шкоди має бути вигідне як страхувальникові, так і третій стороні.

Для населення (чи третіх осіб, постраждалих в результаті аварії) таке страхування - гарантія прав на отримання відшкодування збитку життю, здоров'ю і майну, у тому числі за екологічний ущерб від аварії. При цьому до третіх осіб

відносяться, окрім населення, інспектори нагляду, експедитори, ремонтники, що знаходилися на підприємстві, не пов'язані з ним трудовими стосунками і потерпілих від аварії.

Для підприємств (страхувальників) страхування відповідальності створює фінансовий резерв для ліквідації наслідків аварії і відшкодування збитку постраждалим громадянам і організаціям, а також юридичну підтримку в претензіях і позовах. За відсутності страхових випадків може здійснюватися фінансування превентивних заходів, спрямованих на підвищення безпеки і протиаварійної стійкості небезпечного об'єкту, а також ризику, тобто збитки, які були б дуже відчутні для одного страхувальника, розподіляються по усій системі страхування [110].

Для органів влади і управління страхування відповідальності дає фінансовий резерв на ліквідацію наслідків аварій і відшкодування збитку постраждалим громадянам і організаціям, а також контроль з боку страхової компанії за безпеку і протиаварійну стійкість небезпечних об'єктів. Страховій компанії не вигідні аварії і теоретично, вона повинна робити усі заходи, щоб їх попередити.

В цілях створення грошового резерву для відшкодування збитку при страховому випадку, страхувальники оплачують страховий внесок (страхова премія), обчислювана як страхова сума на страховий тариф для категорій небезпечних виробництв і видів небезпечних речовин. Величини тарифів можуть коригуватися залежно від конкретних умов розміщення і експлуатації, з урахуванням інформації про безпеку промислового об'єкту [120].

Згідно з розробленими методичними вказівками при виборі методів проведення аналізу техногенних ризиків необхідно враховувати етапи функціонування небезпечного промислового об'єкту, економічні процеси, що відбуваються, цілі аналізу, критерії прийнятного ризику, тип аналізованого підприємства, наявність ресурсів для проведення аналізу, досвід і кваліфікацію виконавців, наявність необхідної інформації і інші чинники.

Так, на стадії ідентифікації небезпек і попередніх розрахунків рекомендується застосовувати методи якісного аналізу і оцінки ризику, що спираються на продуману процедуру, спеціальні допоміжні засоби (анкети, бланки, опитні листи, інструкції) і практичні досвід виконавців [132].

Практика показує, що використання складних кількісних методів аналізу ризику частенько дає значення показників можливого економічного збитку, точність яких для складних технічних систем невелика. У зв'язку з цим проведення повної кількісної оцінки ризику ефективніше для порівняння джерел небезпек або різних варіантів страхування об'єкту, чим для видачі висновків про міру безпеки небезпечного виробництва. Проте, кількісні методи оцінки ризику завжди дуже корисні, а в деяких випадках і єдино допустимі, зокрема для порівняння небезпек різної природи, оцінки економічних і соціальних наслідків великих техногенних надзвичайних ситуацій.

Забезпечення необхідною інформацією є важливою умовою проведення оцінки ризику і його подальшого страхування. Унаслідок недоліку статистичної інформації цими методичними вказівками рекомендується використати експертні оцінки і методи ранжирування ризику, засновані на спрощених методах кількісного аналізу ризику. У цих підходах дані події або елементи зазвичай розбиваються за величинами вірогідності і тяжкості наслідків можливих небезпек на декілька груп, наприклад, з високим, проміжним, низьким або незначним рівнем ризику. При такому підході високий рівень ризику може вважатися неприйнятним (який вимагає особливого розгляду), проміжний рівень ризику вимагає виконання програми робіт з його зменшенню, низький рівень ризику вважається прийнятним, а незначний взагалі може не розглядатися [143].

Термін «ризик» з'явився на рубежі середніх віків і Нового часу, який був затребуваний тоді, коли у людей з'явилося усвідомлення відповідальності за прийняті рішення. Його походження точно невідоме. Етимологія вказує тільки на ті сфери життя, де уперше зародилося почуття ризику - морська торгівля.

Різноманіття трактувань поняття «ризик» у вітчизняних і зарубіжних роботах, в тлумачних і психологічних словниках можна звести в наступні три



групи. У першій ризик розуміється як специфічний процес вибору варіантів дії, результат яких визначається випадком; єдність зобов'язань і індивідуально-групових переваг (критеріїв оцінки ситуації), на основі яких приймаються оперативні рішення [149].

У другій групі ризик розкривається через безпосередню дію суб'єкта :

- дія наугад сподіваючись на щасливий результат;
- образ дій в неясній, невизначеній обстановці;
- поведінка за наявності небезпеки, загрози.

У третій робиться акцент на вірогідність негативного характеру наслідків:

- вірогідність помилки або неуспіху в ситуації з декількома альтернативами;
- збиток, пов'язаний з реалізацією рішення або викликаний несприятливими чинниками середовища;
- можливість настання небажаних наслідків в результаті дії випадкових чинників;
- подія, настання якої містить можливість яких-небудь втрат.

З'єднання другого і третього підходів дозволяє розглядати ризик як дію, спрямовану на привабливу мету, досягнення якої зв'язане із загрозою втрати, або як ситуативну характеристику діяльності, включаючи невизначеність результату і несприятливі наслідки у разі невдачі [93].

У практиці проведення робіт в області страхування ризику для персоналу промислових об'єктів і населення найчастіше користуються класичними визначеннями індивідуального і соціального ризику. Під індивідуальним ризиком розуміється вірогідність загибелі людини в рік від сукупності причин в певній точці простору. Соціальний ризик - залежність виникнення частоти подій, що викликають поразку деякого числа людей в загальній чисельності населення і що характеризує масштаб можливих надзвичайних ситуацій.

Як показав аналіз джерел зі страхування ризиків, теорія і практика виробила певні критерії, що дозволяють вважати передбачуваний ризик страховим, і отже, можливість цей ризик застрахувати :

а) ризик-подія передбачувана, але не неминуче, тобто він має бути можливим, а настання його має випадковий характер;

б) факт настання події, що є страховим ризиком, має бути невідомий як в часі, так і в просторі;

в) по відношенню до страхового ризику має бути застосований закон великих чисел, щоб випадковий прояв конкретного ризику міг бути співвіднесений з однорідною сукупністю схожих ризиків;

г) наслідки можливого настання ризику мають бути об'єктивно виміряні, у тому числі і в грошовому вираженні;

д) дії страхувальника або інших застрахованих осіб не повинні знаходитися в причинно-наслідковому зв'язку з фактом реалізації страхового ризику [108].

Аналіз ходу страхування показує, що нині, незважаючи на складну фінансово-економічну ситуацію в країні, можна зробити висновок, що механізм страхування відповідальності в частині обов'язкового страхування відповідальності організацій, що експлуатують небезпечні виробничі об'єкти, в принципі діє.

Але з іншого боку, в процесі впровадження механізмів страхування ризиків виникнення надзвичайних ситуацій, виникають явні труднощі при взаємодії страхових агентів і підприємств-страхувальників.

Таким чином, можна зробити висновок про те, що держава виявляє досить сильну цікавість до організації системи страхування від надзвичайних ситуацій. Цей інтерес виправданий і теоретично здатний викликати сильний ефект, оскільки на ліквідацію наслідків надзвичайних ситуацій можна направити великі фінансові кошти без відвернення бюджетних коштів. Але з іншого боку, ця система страхування є дуже складною для погоджених дій і управління, оскільки в ній задіяні соціальні групи з дуже різними нормативно-цільовими, статусно-ролевими і культурними складовими. Думається, що за допомогою тільки одного фінансового інтересу дуже важко буде погоджувати усю цю складову безліч соціальних груп в державному, приватному і промисловому секторах, щоб

система страхування надавала досить ефективну соціально-економічну допомогу при ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій [111].

## **2.2. Оцінка страхового механізму державної політики у сфері попередження надзвичайних ситуацій**

Страхування у всьому світі є одним з найефективніших методів управління ризиками надзвичайних ситуацій (НС). Його суть полягає в тому, що споживачі страхової послуги придбавають гарантію відшкодування потенційного збитку за рахунок перерозподілу об'єму збитку небагатьох потерпілих серед усіх страхувальників. Крім того, страхування НС знижує навантаження на бюджети різних рівнів, заздалегідь передбачаючи виділення необхідних фінансових коштів на страхування. У сучасній економіці саме страхування виступає в ролі фінансового стабілізатора, що дозволяє суспільству компенсувати збитки, які настають внаслідок лих, що наносять ущерб державі, бізнесу і населенню. На додаток до фінансування наслідків НС страхування сприяє ефективнішому функціонуванню усєї економіки, зменшуючи ризиків НС, рівномірно розподіляючи їх серед інших учасників страхового ринку. Розвинена інфраструктура страхування може зняти фінансовий тягар з держави або істотно його знизити, допомогти зберегти спокій громадян і їх матеріальне благополуччя, уникаючи при цьому істотних витрат державного бюджету [116]. У тому випадку, якщо НС не сталися, то страхові компанії вільно можуть акумулювати накопичені в результаті страхової діяльності фінансові кошти в різні фінансові інститути (банки, біржі та ін.), підтримуючи грошові потоки в економіці країни і запобігаючи таким негативним явищам, як інфляція і дефолт. Необхідність створення надійної системи страхового захисту була завжди актуальною для України з її територією, схильною природним, техногенним, екологічним і іншим ризикам. Серед найважливіших проблем, позначених в

Стратегії розвитку страхової діяльності, яка приймалась на період до 2020 року, особлива увага приділялася розвитку страхування на випадок стихійних лих, природних катастроф, техногенних аварій і пожеж [99]. У економічному плані страхування ризиків НС є величезним державним інтересом, оскільки держава зараз практично наодинці зазнає збитки по відшкодуванню збитку від НС, особливо у воєнний час. Страхування ж є класичним позабюджетним фінансовим джерелом. Страхування ризиків НС є перспективним і ефективним засобом створення сприятливих економічних умов для залучення до процесу забезпечення безпеки в НС капіталів комерційних структур, підвищення надійності роботи промислових підприємств і створення додаткових робочих місць. Воно є надійним інструментом економіко-правового механізму публічного регулювання зі зниження ризику НС. Механізм страхування ризиків НС дозволяє акумулювати засоби для цільового відшкодування витрат на відновлення майнової сфери, порушеною НС, а також для проведення превентивних заходів, спрямованих на зниження вірогідності виникнення НС. Негативні процеси, що відбуваються нині в економіці, вимагають переходу від безвідплатного фінансування витрат по ліквідації наслідків НС з бюджету держави, що проводиться за фактом їх виникнення, до завчасного планування і страхування вказаних витрат. Застосування страхування ризиків НС дозволить знизити навантаження на усі інші джерела подолання наслідків НС [130]. У сучасних економічних умовах створення і впровадження системи страхування ризиків НС може стати одним з пріоритетних напрямів державної політики у сфері забезпечення безпеки.

Особливістю управління лихами є неможливість впливу на їх частоту, а також висока невизначеність в оцінці їх розмірів і повторюваності. У зв'язку з цим основний акцент має бути зроблений на зниження уразливості населення і економіки до наслідків лих різного характеру і забезпечення фінансових гарантій відшкодування збитку. Страхування у всьому світі є одним з найефективніших методів управління ризиками. Його суть полягає в тому, що споживачі послуги придбавають гарантію відшкодування потенційного збитку за рахунок

перерозподілу об'єму збитку небагатьох потерпілих серед усіх страхувальників [133].

Стандартне комерційне страхування є прикладом фінансування до катастрофічної події (pre - disasterfunding). В цьому випадку, згідно з укладеною угодою, при настанні землетрусу збиток може бути компенсований на підставі наданого полісу і прописаних в полісі умов. Страхувальник заздалегідь знає, на яку максимальну суму він може розраховувати, виплати робляться набагато швидше і ефективніше, що значно знижує фінансові втрати власника застрахованого майна. Крім того, страхування від катастроф знижує навантаження на бюджети різних рівнів, заздалегідь передбачаючи виділення необхідних фінансових коштів на страхування. На додаток до фінансування наслідків катастрофічних подій страхування сприяє ефективнішому функціонуванню усєї економіки, зменшуючи ризики катастроф, рівномірно розподіляючи їх серед інших учасників страхового ринку (перестраховка), що є обов'язковою умовою успішного функціонування страхової компанії. Ризики цих є фундаментальними ризиками, які не розподілені в просторі і в часі належним чином. Страхові організації стикаються тут з проблемою недостатньої страхової місткості у разі реалізації великої катастрофи. Пропозиція на ринку страхування ризиків катастроф обмежена місткістю страхової і перестрахованої галузей, готовністю здійснювати фінансові вливання з боку інвестиційного співтовариства [139].

Так, страховий сектор зафіксував в 2020 році рекордні збитки по всьому світу, пов'язані із стихійними лихами і викликаних ними техногенними і екологічними лихами. Вони коштували страховикам 105 млрд доларів, що більш ніж удвічі вище за показник 2017 року і перевершує рекордний показник 2005 року, досягнувши 101 млрд Збиток, заподіяний глобальній економіці катастрофами, склав в 2021 році 380 млрд доларів, що також є рекордним показником. Дві третини цих втрат припали на долю землетрусів в Японії і в Новій Зеландії [100]. Страховики визначають катастрофічні ризики як ризики настання рідкісних явищ з високою руйнівною здатністю. Одна з відомих

класифікацій катастрофічних ризиків припускає їх об'єднання. Проте поступово виникають нові ризики, які ще належить вивчати до того, як вони перейдуть в розряд страхованих ризиків. До таких можна віднести ризики НС, наслідки дії яких на людину, ще маловідомі. Вони пов'язані, наприклад, з електромагнітними полями, використанням високих технологій, зміною клімату та ін.

Аналіз джерел показав, що існує дві форми страхування : добровільне і обов'язкове [142]. До теперішнього часу переважає думка про ряд позитивних рис обов'язкового страхування, раніше усього майнового. До них відносяться, наприклад, створення стійкого страхового фонду при відносно незначних розмірах страхового тарифу, гарантії відшкодування заподіяного збитку незалежно від яких або з суб'єктивних чинників (непередбачливості власника, безгосподарності керівника і ін.). Позитивним є і те, що це страхування є суцільним, оскільки охоплює усі об'єкти, що підлягають обов'язковому страхуванню в усіх господарствах незалежно від форми їх власності.

Разом з цим признається, що обов'язкове страхування в тому вигляді, в якому воно здійснювалося і проведення якого диктувалося нормативними документами, по суті справи сприймалося як примусове вилучення певних грошових коштів, тобто носить податковий характер.

У усіх дискусіях про відповідність обов'язкового і добровільного страхування неминуче народжується теза про те, що обов'язкове страхування доцільно і потрібне там, де необхідно захищати соціально значимі громадські інтереси [145]. В той же час відзначається, що пріоритети тих або інших громадських інтересів, що виражаються в частковому громадському страхуванні деяких об'єктів на певних етапах розвитку суспільства можуть мінятися. В умовах формування ринкової економіки неминуче міняється як роль самого страхування, так і форми його проведення. Проте сама по собі форма обов'язкового страхування не втрачає свого значення і більше того, отримує новий розвиток.

Як показав аналіз джерел, обов'язкове страхування у сфері техногенних ризиків і надзвичайних ситуацій в Україні регулюється Законом України «Про

промислової безпеки» і Законом України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності» [102].

Мета страхування передбаченого законом полягає в підвищенні рівня промислової безпеки шляхом створення фінансового резерву для ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій і для відшкодування збитку особам, постраждалим від надзвичайних ситуацій. Названий фінансовий резерв, за відсутності страхових випадків, повинен бути витрачений на фінансування заходів з підвищення промислової і екологічної безпеки виробництва.

В Законі говориться, що «Організація, яка експлуатує небезпечний виробничий об'єкт, зобов'язана страхувати відповідальність за спричинення шкоди життю, здоров'ю і майну інших осіб і природному довкіллю у разі аварії на небезпечному виробничому об'єкті». Далі в статті вказуються мінімальні розміри страхових сум, які розбиті на три категорії - сімдесят тисяч мінімальних розмірів оплати праці, десять тисяч мінімальних розмірів оплати праці і одна тисяча мінімальних розмірів оплати праці [102]. Вказані суми встановлюються залежно від класу безпеки, виробничого об'єкту, а також від кількості і видів небезпечних речовин, що робляться, ховаються, переробляються, транспортуються, знищуються на цьому об'єкті.

В той же час, серйозні недоліки мають місце в організації ідентифікації небезпечних об'єктів. Не відпрацьований механізм використання засобів із страхових премій для здійснення попереджувальних заходів зі зниження ризику виникнення аварій і надзвичайних ситуацій, частенько страхується громадянська відповідальність власників об'єктів, що не представляють загрозу життя і здоров'ю або майну третіх осіб і природному довкіллю у разі виникнення на них аварій.

Правила регулюють процедуру страхових виплат таким чином, що відшкодування збитку здійснюється тільки з суду, причому третю сторону (потерпілих) представляє страховик. У цій ситуації страховик, як фінансовий

інститут, що мінімізує свої витрати і максимізував прибуток, швидше прагнучиме до зниження розміру компенсації збитку [118].

Передбачається, що Закон дозволить надійно захистити майнові інтереси небезпечного об'єкту і третіх осіб, а також розв'язати проблему міжвідомчих неузгоджень і протиріч існуючої нормативно-правової бази в області страхування і створити передумови для утворення сучасного ринку страхування громадянської відповідальності за спричинення шкоди при експлуатації небезпечних об'єктів.

Відмінною рисою також є страхування відповідальності за спричинення шкоди для великих ризиків при значному підвищенні ефективності публічного регулювання. Найважливіше значення мають норми взаємопов'язування величини максимально можливого збитку і розміру страхової суми з урахуванням встановленого ліміту відповідальності з цього виду страхування, правила визначення страхової премії на основі аналізу ризику настання страхового випадку і проведення необхідних попереджувальних заходів, процедури відшкодування збитку і інші питання [102].

Вказаний законопроект визначає небезпечні об'єкти, власники яких повинні здійснювати страхування своєї громадянської відповідальності. До них відносяться: небезпечні виробничі об'єкти, гідротехнічні споруди і транспортні засоби, що здійснюють перевезення небезпечних вантажів, експлуатація яких в результаті аварії може привести до спричинення шкоди життю, здоров'ю або майну інших осіб і природному довкіллю.

Обов'язкове соціальне страхування від нещасних випадків на виробництві і професійних захворювань є видом соціального страхування і передбачає: забезпечення соціального захисту застрахованих і економічної зацікавленості суб'єктів страхування в зниженні професійного ризику; відшкодування шкоди, заподіяної життю і здоров'ю застрахованого при виконанні ним обов'язків за трудовим договором (контракту) шляхом надання застрахованому в повному об'ємі усіх необхідних видів забезпечення по страхуванню, у тому числі оплати витрат на медичну, соціальну і професійну реабілітацію; забезпечення



запобіжних заходів зі скорочення виробничого травматизму і професійних захворювань [154].

Згідно з Законом України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності» [102], забезпечення зі страхування здійснюється:

- у вигляді допомоги з тимчасової непрацездатності;
- одноразових і щомісячних страхових виплат;
- одноразової страхової виплати;
- у вигляді оплати додаткових витрат, пов'язаних з ушкодженням здоров'я застрахованого.

Розмір допомоги з тимчасової непрацездатності у зв'язку з нещасним випадком на виробництві визначається законом на рівні середнього заробітку застрахованого (100% від його величини), обчислюваних відповідно до законодавства про допомогу з тимчасової непрацездатності. Одноразові страхові виплати визначаються відповідно до міри втрати застрахованим професійній працездатності виходячи з шестидесяти-разового мінімального розміру оплати праці, встановленої на день такої виплати [156].

Слід зазначити, що цей закон виконується не в повному об'ємі. Наприклад, з усіх тих видів забезпечення за страхуванням виконуються тільки одноразові страхові виплати. Виплати на додаткову медичну допомогу, санаторно-курортне лікування, протезування і так далі здійснюють в мізерних об'ємах або взагалі не робляться зважаючи на відсутність грошових коштів.

Однак оплату додаткових витрат, пов'язаних із страхуванням бере на себе страхувальник (юридична особа, підприємство), але тільки у тому випадку, якщо установою медико-соціальної експертизи встановлено, що застрахований потребує вказаних видів допомоги, забезпечення або відходу. Таким чином, застрахований стає перед двома бар'єрами: з одного боку більшість страхувальників намагаються за можливістю якомога більше заощадити грошових коштів, а страховка для них являється по суті збитковою, з іншої -

установи медико-соціальної експертизи також можуть зажадати гроші для проведення експертизи, що досить часто поширене в реаліях ринкової економіки [42].

Існує ще один закон, що визначає страхування від ризиків виникнення надзвичайних ситуацій, який називається «Про аварійно-рятувальні служби». Але він втратив цінність у 2013 році. Цей закон відносився тільки до страхування рятувальників [100].

Однак українські рятувальники підлягають обов'язковому безкоштовному особистому страхуванню. Страхування рятувальників робиться при призначенні їх на посаді рятувальників професійних аварійно-рятувальних служб, а також у разі залучення в індивідуальному порядку. Страхування рятувальників робиться на суму не менше двохсоткратного мінімального розміру оплати праці, встановленої законодавством України. Фінансування вказаних виплат здійснюють органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, ДСНС України, що створює професійні аварійно-рятувальні служби [100].

У цьому законі є ряд особливостей, які пов'язані з диференціацією страхових виплат при настанні страхового випадку. Так, у разі загибелі рятувальників професійних аварійно - рятувальних служб, формувань, при виконанні ними своїх професійних обов'язків, покладених на них трудовим договором, або у разі смерті, що настала до завершення одного року з дня звільнення з аварійно-рятувальної служби, членам їх сімей, дружинам (чоловікам), дітям, що не досягли віку 18 років, батькам і матерям виплачується (у рівних частках) одноразова допомога.

У разі отримання каліцтва або контузії при виконанні рятувальниками своїх професійних обов'язків, їм виплачується одноразова допомога в розмірі місячного окладу. При загибелі або каліцтві рятувальників нештатних або громадських аварійно - рятувальних формувань виплачується одноразова допомога у розмірі мінімальної оплати праці [12, 15].

Позитивним моментом в цій системі страхування є те, що воно не вимагає страхових внесків. Це дозволяє не відволікати фінансові кошти на страхові

внески і направляти їх на інші потреби. Негативним моментом є те, що ця система не передбачає ніяких додаткових витрат у зв'язку з медичним обслуговуванням постраждалих рятувальників. Не передбачені також відрахування на санаторному - курортне лікування у зв'язку з втратою здоров'я рятувальника під час виконання своїх обов'язків, на протезування, сторонній відхід, перенавчання.

Тепер розглянемо страхування від надзвичайних ситуацій природного характеру, а конкретно, від повеней. Доцільно провести порівняльний аналіз діяльності в цій області на прикладі США.

У США, де проблема повеней, як і у нас, є дуже гострою, і страхова справа розвинена дуже високо, давно прийшли до висновку, що захист від стихійних лих вимагає серйозного правового забезпечення на федеральному і місцевому рівнях. У США діють закони про державне страхування від повеней і про захист від повеней, які передбачають правовий захист власників власності за умови дотримання місцевою владою встановлених в загальнодержавному масштабі правил землекористування. У разі невиконання усіх умов державна програма страхування не поширюється на цей штат або общину.

Закон про страхування від повеней був ухвалений Конгресом США в 1968 році. За цим законом страховий фонд складається з грошових сум, що надходять від страхових компаній і від федерального страхового відомства [182]. Ряд подальших катастрофічних повеней стимулювали зростання страхового фонду, який, проте, виявився недостатнім, щоб компенсувати деякі найбільш великі з них. Відповідно до закону 1968 року максимальна сума страховки складала 17,5 тисяч доларів для звичайного односімейного будинку. Поліс передбачав страхові відрахування на користь страхових компаній у розмірі 2 % від страхової суми. На кожні 100 доларів суми страхування власник вносив 35 центів в рік [178].

У 1973 році в США був ухвалений спеціальний закон про захист від повеней («Flood disaster protection act»). Цей закон зобов'язує позичальників за іпотекою страхуватися від повені, якщо відповідний об'єкт розташований в місцевості, схильній загрози повені. Цей закон і закон про страхування від

повеней мали на меті встановити території, схильні до загрози повеней і визначити їх межі, а також містили ряд інших додаткових вимог.

Згідно з цим законом позичальник зобов'язаний забезпечити страхування від повені у разі отримання позики, застрахованої або гарантованої федеральними органами, якщо позика надана для придбання майна або здійснення будівництва в районах, де існує загроза повені. Вимоги страхування діють незалежно від того, чи бере участь відповідна влада цієї території в реалізації конкретної програми або ні, а також у разі, коли банк бере собі відсоток по заставі на відповідне майно. Якщо майно розташоване в зоні, схильній загрози повені в межах цієї території, то банк повинен зажадати від позичальника забезпечення страхування від повеней. Розмір страхової суми має бути рівний меншою з двох величин — неоплаченому залишку основної суми боргу або максимальному ліміту покриття (забезпечення), передбаченому для цього виду майна, що є предметом угоди. Банк повинен зажадати від позичальника письмове підтвердження того, що позичальник усвідомлює факт розташування майна, що використовується як забезпечення позики, в зоні, де існує загроза повені, і що він отримав від банку обов'язкове повідомлення про федеральну допомогу у разі стихійного лиха. Таке повідомлення має бути вручене позичальникові до закриття позики [57].

Закон США «Про захист від повеней» встановив, що штати і місцеві громади можуть розраховувати на федеральну допомогу тільки у тому випадку, якщо вони братимуть участь у федеральній програмі зі страхування від повеней і приймати заходи по зменшенню збитку, що відповідають загальнонаціональним стандартам ефективні від них. Будівельні організації, що здійснюють свою діяльність в загрозованих зонах і одержують державну допомогу, повинні представляти договір страхування від повеней на повну вартість будинку або суму, еквівалентну максимально дозволеною законом про страхування від повеней. Шкала страхових внесків, вживаних в різних районах, встановлюється спеціальним органом управління в області попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій БЕМА на основі спеціальних карт - ставок страхування

від повеней, які у свою чергу сприяють раціональному землекористуванню і обмеженню використання територій, схильних до затоплення, винесення будівництва промислових об'єктів і житлових будинків за межі таких зон, сприяють проведенню попереджувальних дій і зниженню збитку від повеней [30].

У 1986 році в США була розроблена національна програма страхування від повеней, яку потім перетворили у федеральну. Вона представляє великі можливості в плані розробки і затвердження місцевих правил відносно використання затоплюваних земель. Бюро страхування, що входить у федеральне агентство з ліквідації надзвичайних ситуацій, здійснює нагляд за страхуванням від повеней, готує карти затоплюваних територій, а також визначає критерії місцевого правового регулювання. Конгресом Сполучених Штатів санкціоновано створення національної асоціації агентів, що займаються страхуванням від повеней. Якщо, наприклад, за укладенням міністерства житлового будівництва і розвитку міст збиток не може бути відшкодований приватними фірмами, федеральний уряд може узяти на себе часткове або повне задоволення претензій.

У 1994 році був ухвалений закон США «Про реформу національної системи страхування від повеней». Основна ідея цього закону полягає в тому, що попереджувальні заходи торкаються кожного і немає сенсу державі, а отже, і платникам податків, нести увесь тягар витрат на їх реалізацію. І головне, населення має бути в обов'язковому порядку інформування про свою власну відповідальність. Державний захист і страхова компенсація можливі тільки у разі виконання названих запобіжних заходів, включаючи рекомендовані БЕМА з питань землекористування. Якщо адміністрації штатів і місцевого самоврядування, підприємств і установ, громадські об'єднання і громадяни їх не реалізують, то страхове відшкодування не може бути ними отримано [31].

Заходи з розвитку страхового ринку передбачають створення широкого спектру страхових послуг. При цьому державна підтримка спрямована на розвиток найбільш важливих для соціально-економічного розвитку області видів страхування. До таких видів страхування віднесено страхування ризиків

наслідки яких віднесені до надзвичайних ситуацій відповідно до чинного законодавства, у тому числі:

страхування громадянської відповідальності за спричинення шкоди третім особам (страхування відповідальності за спричинення шкоди при експлуатації небезпечних виробничих об'єктів і інженерної інфраструктури житлових будівель, гідротехнічних споруд, перевезення небезпечних вантажів і інше;

майнове страхування; страхування від природних ризиків;

обов'язкове і добровільне медичне страхування, екологічне страхування [66].

Передбачено досить сильний вплив державних структур на приватні страхові компанії в частині розподілу засобів, що може бути сприйнято останнім як насторожуючий чинник. Більше того, передбачається не лише страхування ризиків природних і техногенних надзвичайних ситуацій, але і рішення за рахунок сформованих фондів інших соціально важливих завдань.

На наш погляд ці умови створюють достатню невизначеність у витрачанні засобів на попередження надзвичайних ситуацій, а також ускладнюють контроль ефективності вкладених коштів. Для того, щоб система страхування від природних і техногенних ризиків виникнення надзвичайних ситуацій дійсно працювала ефективно і приносила реальну користь постраждалій людині, підприємству або організації потрібна Програма, конкретно спрямована на рішення саме цього, дуже складного завдання [83]. Якщо повернутися до проведеного нами аналізу страхування від повеней в США, то там тільки цьому конкретному виду страхування присвячений три закони і одна національна програма, що показує істотну різницю в підходах держави до рішення цих проблем не лише на регіональному, але і на федеральному рівні у США.

Розглянуте нами законодавство в області страхування з досліджуваної проблеми має ті або інші недоліки, що ускладнює їх реалізацію і знижує загальну ефективність заходів з захисту людей від надзвичайних ситуацій. Між тим розробляються нові закони, що враховують недоліки нині чинних законів, але на

даний момент усі вони знаходяться на стадіях узгодження і доопрацювань, що доки створює невизначеність їх подальшої дії [89].

Отже, з виконаного дослідження видно, що страхування як один з елементів системи соціально-економічного захисту населення при надзвичайних ситуаціях в Україні знаходиться у стадії формування, на етапі розробки конкретних дієвих механізмів функціонування цієї системи. Причому вимальовується тенденція до страхування тільки техногенних ризиків і надзвичайних ситуацій ігноруючи природні і біологічні (землетруси, урагани, посухи, епідемії і так далі), від яких наноситься колосальний збиток економіці і іншим сферам громадської діяльності. Також, стримуючим чинником цього виду страхування в Україні є те, що на цьому етапі ні українські страховики, не держава, не тим більше підприємство не в змозі окремо розв'язати проблему повного відновлення втрат (прямих і непрямих) від надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру. Більшість страхованих ризиків від надзвичайних ситуацій, згідно зі встановленими нормами одноразового покриття страхових ризиків розмірі 10% від статутного капіталу, не може бути узято на відповідальність окремою страховою компанією або навіть групою страхових компаній [15].

З метою вирішення цієї проблеми потрібне формування системи перестрахованих фондів як на державному так і на регіональному рівнях при активній участі держави. Причому в цьому напрямку є багатий досвід зарубіжних країн.

Разом з цим, активності страхового бізнесу і розширенню ринку страхових послуг повинні сприяти розвиток і вдосконалення системи прогнозування надзвичайних ситуацій, а також методів оцінок ризику їх виникнення, тобто величини вірогідності настання страхового випадку.

Діючі на даний момент методики не дозволяють реально оцінити ризик в страхуванні. Наслідком цього, як показує світова практика, являється те, що страхові і перестраховані компанії, що не мають можливості підрахувати більш менш точно вірогідність виникнення надзвичайних ситуацій (величину

вірогідності настання страхового випадку), знижують загальну суму ризику, що покривається договором страхування, розміри своїх страхових премій, а природні ризики взагалі відмовляються страхувати [12].

Таким чином, страхування від природних і техногенних ризиків як елемент системи соціально-економічного захисту населення при надзвичайних ситуаціях на даний момент в Україні є слабо розвиненим і недостатньо ефективним, але з іншого боку, тут вже сформувалася необхідна інфраструктура, нормативно-правова база, певні засоби взаємодії держави, страхових компаній, підприємств, фізичних осіб, що створює сприятливу базу для подальшого розвитку цієї системи.

Для поліпшення функціонування системи страхування потрібна гнучка програма, що поєднує в собі обов'язкову і добровільну форму, основний принцип якої полягає в тому, що при раціональному використанні потенційно-небезпечних об'єктів і територій, страхувальникові виплачується більша сума, ніж у разі невиконання ним важливих рекомендацій. Ця програма повинна передбачати гнучку взаємодію системи страхування з системою моніторингу і прогнозування надзвичайних ситуацій, їх соціально економічних і психологічних наслідків, необхідного для виявлення ризику на тих або інших територіях, що кінець кінцем впливає на страхову суму. При цьому страхові організації повинні вкладати певну долю фінансів в розвиток системи моніторингу. Тут має бути передбачена гнучка система консультування реальних і потенційних страхувальників, а також дієвий механізм використання частини страхових фондів на попередження і ліквідацію надзвичайних ситуацій. Більше того, на наш погляд, частина системи страхування в цій області повинна входити в загальну систему соціально-економічного захисту населення з єдиним органом управління, що у свою чергу входить в систему публічного управління. Ця частина функціонує з питань цільового розподілу страхових фондів на попередження і ліквідацію надзвичайних ситуацій, надання страховим компаніям необхідною моніторингової, прогнозної і іншої необхідної



інформації, розробка нормативно-правових документів з питань страхування [19].

### **2.3. Зарубіжний досвід використання механізмів публічного регулювання при формуванні державної політики у сфері попередження надзвичайних ситуацій**

Страхування ризиків природних катастроф займає особливе місце в сучасній світовій економіці, характеризується наявністю великих катастрофічних ризиків, високою мірою концентрації капіталу і міжнародним характером. Актуальність цього питання обумовлюється ростом кількості і згубності наслідків природних катастроф по всьому світу і необхідністю вивчення особливостей функціонування і розвитку світового ринку страхування ризиків природних катастроф. [21]. Під поняттям страхування ризиків природних катастроф у більшості країн світу мається на увазі система, керована співвідношенням попиту страхувальників на відповідні страхові послуги і пропозицією страхових організацій за поданням страхового захисту. Практично усе страхування ризиків природних катастроф проводиться через звичайні страхові компанії і, як правило, включається в перелік ризиків при страхуванні від вогню. Ринок страхування ризиків природних катастроф покликаний забезпечити захист майнових інтересів страхувальників від наслідків природних лих. Страхувальниками виступають фізичні особи, що зазвичай володіють нерухомістю, або організації.

Сторони, що мають відношення до страхування ризиків природних катастроф, можна умовно розділити на основних і непрямих учасників цього ринку. До числа основних учасників ринку страхування відносять: страхувальників, страхових посередників, страховиків і перестраховальників, суб'єкти інфраструктури страхового ринку. Страхувальник — ця юридична особа

або дієздатна фізична особа, що уклала із страховиком договір страхування або що є страхувальником в силу закону [19].

Посередниками між продавцями і покупцями є страхові агенти і страхові брокери, які своїми зусиллями сприяють укладенню договору страхування. Страховими посередниками можуть виступати страхові агенти і страхові брокери. Вони не є учасниками договору страхування «Страхування від надзвичайних ситуацій». Їх завданнями є просування страхових послуг від страховика до страхувальників, допомога в укладенні договорів перестраховки, сприяння виконанню договору страхування.

Страховими агентами є особи, діючі від імені, за рахунок і за дорученням страховика строго відповідно до наданих страховиком повноважень і вказівок.

*Страховик* — юридична особа будь-якої організаційно-правової форми, передбаченої законодавством країни, де відбувається страхування, створене для здійснення страхової діяльності (страхові організації і суспільства взаємного страхування) і таке, що отримало в установленому порядку ліцензію на страхові послуги.

Перестраховальник, перестраховальна компанія — страхова (перестрахована) компанія, що приймає ризики в перестраховці. Основу інфраструктури страхового ринку складають такі суб'єкти страхового ринку, як аварійні комісари, сюрвейсери, диспашери, актуарії, страхові аудитори, спеціалізовані і багатoproфільні консультанти.

*Аварійний комісар* ця фізична або юридична особа, уповноважена представляти інтереси страховика.

*Сюрвейсер* — термін в страхуванні, що означає інспектора або агента страховика, що здійснює огляд майна, що приймається на страхування. Оцінювач страхового суспільства.

*Диспашери* — це експерти, які професійно займаються діяльністю зі встановлення наявності загальної аварії, численно розміру загальної аварії, визначенню вартості майна, залученого в загальне підприємство, складанню розрахунку розподілу загальної аварії між учасниками підприємства [23].

*Страховий актуарій* є новим учасником страхових стосунків і одночасно суб'єктом страхової справи. Ці фахівці займаються розробкою науково обґрунтованих методів для визначення вірогідності міри настання страхового ризику, числення тарифних ставок за різними видами страхування; розрахунків, пов'язаних з утворенням різних резервів, викупних сум.

Іноді актуаріїв називають *андеррайтерами* це особи, уповноважені страховими (перестраховальниками) компаніями приймати на страхування (у перестраховку) ризику, також повинні мати знання і практику для встановлення міри страхового ризику, страхових премій і умов страхування.

*Страхові аудитори* - одна з невід'ємних умов подальшого розвитку страхового ринку являється розвиток аудиту страхування як органу, що ревізує достовірність бухгалтерського обліку і звітності, а також стан фінансової стійкості і платоспроможності господарюючого суб'єкта.

Непрямі учасники цього ринку, від діяльності яких залежать певні аспекти зниження схильності ризикам природних катастроф і їх страхування, представлені компаніями будівельної галузі, ринку нерухомості і пов'язаними з ними фахівцями, банками і іншими фінансовими інститутами, інвесторами, рейтинговими агентствами, урядом і державою в цілому.

Таким чином, прямі страховики беруть на себе ризики страхувальників при природних катастрофах. Просування послуг, консультаційний супровід і проведення андеррайтингу (*андеррайтинг* — процес аналізу пропонованих на страхування ризиків, ухвалення рішення про страхування того або іншого ризику і визначення адекватної ризику тарифної ставки і умов страхування) страхувальників часто проводиться страховими посередниками. Проте здійснення цих процесів також можливе у рамках власних продажів страхової компанії, шляхом інтернет-продажів за посередництва банків [33]. Страховики і перестраховальники мають досвід і необхідні фінансові ресурси для організації ефективного процесу управління ризиками природних катастроф, що включає оцінку ризиків, передачу ризиків, питання інвестування і управління активами технічних резервів, врегулювання збитків, виробництво страхових виплат.

Пропозиція на ринку страхування ризиків природних катастроф обмежена місткістю страховою і перестрахованою галузей, а також готовністю здійснювати фінансові впливання з боку інвесторів. До числа основних проблем страховиків, що займаються страхуванням ризиків природних катастроф, відносять розрахунок страхової премії і вірогідність недостатньої страхової місткості у разі реалізації великої природної катастрофи, що вимагає розробки заходів з фінансування збитків на випадок настання природної катастрофи.

Для визначення об'ємів страхування, розміру страхової премії, планування перестрахованої політики в страхуванні ризиків природних катастроф українським важливим є моделювання ризиків природних лих. Часто страхові організації звертаються в спеціалізовані фірми, що надають послуги моделювання ризиків природних катастроф. До таких фірм відносяться, наприклад, Risk Management Solutions, AIR Worldwide, EQECAT. Прямі страховики надають фірмам, що роблять послуги моделювання, інформацію про схильність ризикам природних катастроф свого-портфеля і про зроблені виплати у зв'язку з наслідками природних лих [38]. В результаті аналізу індивідуального ризикового профілю страховика, результати моделювання включають розподіл вірогідності збитків різної величини, побудову графіку максимально можливого збитку. На підставі цих результатів прямий страховик приймає рішення про передачі частини ризиків в перестраховку. В основному для проведення переговорів один з одним прямі страховики і перестраховувальники прибігають до послуг брокерів.

Перестраховувальники також активно займаються діяльністю з моделювання ризиків природних катастроф і користуються послугами фірм, що роблять послуги моделювання. Для цілей проведення моделювання перестраховувальники надають дані про збитки і надане ними покриття ризиків природних катастроф. На основі отриманих результатів моделювання перестраховувальники можуть приймати рішення про необхідність збільшення власного капіталу, придбання захисту у інших перестраховувальників або передачі ризиків на фондовий ринок. У теорії страхування в силах сприяти рішенню найважливіших завдань у справі управління ризиком природних катастроф, у тому числі стимулювати інвестиції

в ефективні заходи зі зниження схильності ризикам природних катастроф, пропонуючи замість знижки на страхові премії, а також забезпечувати страхові виплати у разі здійснення ризиків природних катастроф. Проте слід зазначити недостатню активність страховиків ризиків природних катастроф як інституту, сприяючого зниженню схильності ризику природних катастроф. На практиці маловірогідно, що страхувальники добровільно здійснюватимуть інвестиції в цілях зниження схильності ризикам природних катастроф в обмін на невелике зниження щорічної страхової премії. Зацікавленість страховиків в просуванні інвестицій в зниженні схильності ризикам природних катастроф теж відносно низька, оскільки, по-перше, знижки з тарифів підлягають тривалому процесу узгодження з державними органами, а по-друге, в результаті зниження страхових тарифів від надання знижок знижується фінансовий результат страхових компаній зі страхування ризиків природних катастроф [48].

Крім того, слід продовжувати розробку і вдосконалення маркетингових стратегій, методології оцінки ризиків природних катастроф, потенційних страхових зобов'язань страховиків, а також приділяти увагу превентивному плануванню і просуванню заходів зі зниження уразливості застрахованих об'єктів ризикам природних катастроф. Непрямі учасники ринку страхування ризиків катастроф : компанії будівельної галузі, ринку нерухомості, пов'язані з ними девелопери, архітектори, будівельні підрядники, інженери, які відіграють важливу роль в управлінні ризиками природних катастроф.

У розвинених країнах, наприклад в США, в обов'язку агентів з нерухомості певних штатів згідно із законом входить надання інформації потенційному покупцеві об'єкту нерухомості про ризики природних катастроф на території об'єкту. Девелопери і будівельні підрядники зацікавлені в дотриманні високих будівельних стандартів з урахуванням ризиків природних катастроф і в державній реєстрації відповідності ним побудованих об'єктів, щоб не нести відповідальності за збиток у зв'язку з природним лихом, що виник через невідповідності будівельної практики рівню схильності території побудованого об'єкту ризикам природних катастроф; банки і інші фінансові інститути, які

надають можливість клієнтам придбавати нерухомість з використанням кредиту [29]. При цьому наявність майнового страхування, включаючи страхування ризиків природних катастроф, є обов'язковою умовою отримання і використання кредиту; інвестори, які забезпечують страхові і перестраховальні компанії капіталом. На ринку страхування ризиків природних катастроф виділяються періоди жорсткого ринку, що характеризуються підвищенням цін, і періоди слабкого ринку або ринку страхувальників, що характеризуються падінням цін. Стан ринку пов'язаний з різною доступністю і, як наслідок, вартістю капіталу. Зміна характеру ринку із слабкого на жорсткий пов'язана зі зниженням місткості страхового ринку після природної катастрофи; рейтингові агентства, такі, як A.M. Best, Standard&Poor's, Moody's і Fitch, які покликані оцінювати фінансову стійкість страховиків і перестраховальників, а також їх можливості відповідати за зобов'язаннями у разі природних катастроф. Рейтинг страхової компанії впливає на рівень страхових премій і можливості залучення капіталу. Наприклад, страховики намагаються придбавати перестрахований захист за ризиками природних катастроф у перестраховальників з високим рейтингом; уряд, який покликаний займатися розробкою стандартів, прямо або що побічно впливають на рівень схильності ризикам природних катастроф, здійснювати контроль над дотриманням стандартів, контроль платоспроможності страховиків, моніторинг вартості і умов страхування ризиків природних катастроф; держава, чия участь в страхуванні ризиків природних катастроф може виражатися його роллю регулятора, постачальника послуг прямого страхування цих ризиків, перестраховальника, а також безпосередньо споживача страхових послуг. Держава часто виступає гарантом останньої інстанції.

У страхуванні ризиків природних катастроф завжди є присутньою політична складова [20]. Уряди, прагнучі захистити свої державні фінанси від наслідків стихійних лих шляхом страхування, повинні визначити міру передачі ризику і вибрати об'єкт, який зрештою нестиме цей ризик. Різні методи докорінно розрізняються з точки зору розмірів пулу ризикового капіталу, серед членів якого розподіляється ризик. Існує декілька можливостей.

*Об'єднання ризиків.* На одному кінці спектру знаходяться країни, які можуть об'єднати свій ризик стихійних лих з іншими країнами, створивши тим самим деяку форму кооперативного страхування. Подібний механізм може виявитися дієвим, коли число країн, що розподіляють між собою ризик, досить велике, а кореляція ризиків між країнами, що беруть участь, низька.

*Комерційне страхування і перестраховка.* Страхові компанії можуть мати в розпорядженні кращі можливості поглинання ризиків, оскільки зазвичай вони підтримують добре диверсифікований портфель ризиків. Крім того, можна використати страхування другого рівня через перестраховальників, які виступають страховими компаніями страховиків, що дозволяє останнім передавати іншим ризики, що перевищують їх здатність до поглинання. Фактично через специфіку розподілу, пов'язану з катастрофічним ризиком втрат, для якого характерні низькі виплати впродовж більшості років, але несподівані різкі підйоми в роки лих, значна частина такого ризику у результаті лягає на перестраховальників [54]. На ціноутворення ця обставина може робити знижуваче значення, якщо держава прибігає до практики дотацій, як, наприклад, при страхуванні від повеней в США. З деяких причин уряд може також заохочувати страховиків підтримувати високий рівень страхових премій. Занижені премії на страхування можуть привести до надмірно щільної забудови в регіонах з підвищеним ризиком природних катастроф. Наприклад, в схильній до частих ураганів зоні узбережжя США, занижена ціна страхування склалася із-за тиску політиків-популістів на регульовану галузь, що стало одним з чинників, що сприяли надмірно щільній забудові. Природні лиха призводять до разових по частоті і великих за розмірами збитків, а також характеризуються невизначеністю і відмінностями у збитковості з року в рік. У зв'язку з малою вірогідністю настання цих ризиків рішення про управління ними, як правило, не приймаються своєчасно або не приймаються зовсім [147]. Відсутність політичної волі і конкретних дій у вирішенні питань управління ризиками природних катастроф неминуче призводить до людських жертв і економічним втратам в зруйнованих регіонах.

Більше того, слід зазначити факт існування так званої «*Дилеми політика*» (the Politician's Dilemma). Її суть полягає в тому, що деякі політичні сили або керівництво країни не зацікавлені в пропаганді превентивних заходів зниження уразливості об'єктів перед лицем природної катастрофи, щоб отримати популярність і підтримку населення у відповідь на свою щедру допомогу після природної катастрофи. Упевненість в отриманні допомоги від держави для захисту майнових інтересів власників об'єктів, схильних до ризиків природних катастроф, може провокувати виникнення ситуації, коли інтерес до здійснення превентивних заходів захисту від ризиків природних катастроф мінімальний. Ця ситуація дістала назву «*Дилема милосердного самаритянина*» (the Samaritan's Dilemma). Вона має місце у багатьох країнах, і в якості ілюстрації можна навести приклад Туреччини. Тут політика, що передбачає безумовні державні гарантії виплати компенсації збитку у рамках пулу страхування природних катастроф усім потерпілим від природної катастрофи незастрахованим об'єктам, на практиці зробила негативний вплив на готовність населення вживати превентивні заходи відносно зниження схильності ризикам природних катастроф [159].

Цими обставинами обумовлений факт існування так званого «*Синдрому природних катастроф*» (the natural disaster syndrome), суть якого зводиться до співіснування двох взаємозв'язаних компонентів :

по-перше, слабкого інтересу з боку страхувальників до придбання страхового покриття ризиків природних катастроф до настання руйнівного природного явища;

по-друге, високого навантаження на страхову галузь і уряд як гаранта останньої інстанції з врегулювання збитків і відшкодування заподіяного природною катастрофою збитку після згубного природного явища.

При ухваленні рішення про необхідність придбання полісу страхування ризиків природних катастроф, страхувальники не роблять оцінки витрат і вигод такого придбання. Рішення страхувальника придбати поліс страхування ризиків природних катастроф часто обумовлене не бажанням отримання захисту



майнових інтересів від ризиків природних катастроф, а іншими обставинами. Наприклад, такий поліс страхування може бути придбаний для психологічного заспокоєння, в цілях задоволення вимог кредиторів при оформленні іпотечного кредиту або як акт наслідування соціальних норм. У більшості країн світу існує проблема низької обізнаності населення і бізнесу про ризики природних катастроф, способах їх мінімізації, фінансування і управління ними. Навіть у тих країнах, де ті або інші аспекти страхування ризиків природних катастроф є обов'язковими, існує недооцінка цих ризиків.

У країнах, де не існує обов'язкової системи страхування ризиків природних катастроф, відзначається ще нижчий попит на страхування цих ризиків. Наприклад, в Німеччині з 1991 року страхове покриття ризиків природних катастроф можна придбати в добровільному порядку як додаткову опцію з договору майнового страхування від вогню і інших ризиків, так і як самостійний продукт, який покриває збиток від повені, землетрусу, зсувів, сильних снігопадів, лавини, вивержень вулканів, штормових злив [178]. Проте це страхове покриття придбаває менше 10% домогосподарств Німеччини. Дослідники пояснюють низький рівень страхового покриття ризиків природних катастроф низькою фінансовою культурою відносно цих ризиків. Низький інтерес з боку страхувальників до придбання страхового покриття ризиків природних катастроф пов'язаний з недооцінкою ризиків, образом думок «Природна катастрофа не може статися саме зі мною», з браком коштів бюджету об'єкту на управління ризиками природних катастроф, з розрахунком на допомогу держави як гаранта останньої інстанції у випадку природної катастрофи.

Дійсно, компенсація шкоди у разі виникнення природних лих здійснюється в основному коштом держави в країнах, як з розвиненим, так і ринком, що розвивається. Так, в розвинених країнах на не страхові методи зниження і утримання ризиків природних катастроф доводяться близько 55% витрат на ліквідацію наслідків природних катастроф. Наприклад, лише 15% економічного збитку від природної катастрофи в Японії у березні 2011 року було покрито

страхуванням, частина, що залишилася, практично повністю була профінансована урядом Японії. Проте у більшості країн світу практика фінансування відновлення економіки коштом держави після природних лих вичерпала свої можливості зважаючи на дефіцит державного бюджету [133].

У розвинених країнах є основи для активнішого процесу передачі ризиків природних катастроф страховим і перестрахованим компаніям. Великі гравці страхового ринку мають можливості і необхідні фінансові ресурси для надання об'ємнішого страхового покриття на випадок природних катастроф, проте часто пропозиція страховиків не зацікавлює страхувальників через відносно високий рівень страхової премії [134]. Особливо гостро проблема передачі ризиків страховим компаніям стоїть в країнах, що розвиваються.

У країнах, що розвиваються, нині, як і в останні 25 років, на не страхові методи зниження і утримання ризиків природних катастроф доводяться близько 97% витрат на ліквідацію наслідків природних катастроф. Для активізації процесів передачі ризиків природних катастроф страховим компаніям в країнах, що розвиваються, можлива передача ризиків природних катастроф на рівень суверенної держави, що дозволить мати необхідні фінансові ресурси для відновлення національної економіки після природного лиха, не роблячи при цьому негативного впливу на стан державного бюджету. При параметричному страхуванні виплати здійснюються відповідно до заздалегідь визначених параметрів, тобто покривається не дійсний збиток, а змодельований. Такий вид страхування використовується для термінових потреб, наприклад, коли уряду треба терміново надати допомогу населенню або відбудувати важливу інфраструктуру при НС. Однією з переваг такого виду страхування є те, що уряд отримує відшкодування впродовж декількох тижнів, тоді як при традиційному страхуванні оцінка збитку може затягнутися на довгі роки. Наприклад, група 15 островних держав в Карибському басейні, які у високому ступені схильні до дії природних катастроф, створила в 2007 році Карибський фонд страхування ризику природних катастроф. Даний фонд функціонує у формі страхового пулу

на основі угоди параметричного страхування між страховиками, що беруть участь в ньому [129]. Можливо також:

розвиток страхування ризиків природних катастроф у рамках майнового страхування і стимулювання росту рівня проникнення майнового страхування серед власників нерухомості, підприємств малого і середнього бізнесу, державних структур;

розвиток сільськогосподарського страхування ризиків природних катастроф для фермерів, у тому числі з використанням сільських банків і інститутів мікро-фінансування на селі;

мікро-страхування, що характеризується низькими страховими преміями, покликане забезпечити страхуванням населення з низьким доходом.

Великі об'єми цього виду страхування — основа для ефективної роботи цього механізму [110]. При страхуванні ризиків природних катастроф існує проблема морального ризику, яка полягає в тому, що поведінка застрахованої особи може ставати менш відповідальною, якщо ця особа усвідомлює, що тягар збитку нестимуть треті особи. В порядку підвищення страхової складової в схемі організації страхування ризиків природних катастроф від схеми обов'язкового страхування з державою-страховиком, різних модифікацій обов'язкового страхування У міру розвитку ринку відбувається еволюція структури компенсації. Так, катастрофічні облігації, які колись покривали одиничні небезпеки на суто певних територіях, можуть тепер включати цілий ряд природних катастроф, таких як землетрус, торнадо, град, пожежу, повінь, причому на багатьох територіях. Раніше катастрофічні облігації оцінювалися рейтинговими агентствами «нижче інвестиційного класу», і таким чином отримувалися інвесторами з високим ризик-апетитом. Проте нині деякі емісії катастрофічних облігацій, що забезпечують страховий захист з високим рівнем власного утримання страховика, став привласнюватися рейтинг інвестиційного рівня, відкриваючи цілий клас нових активів для порівняно великої категорії інвесторів з фіксованим доходом.

У тих країнах, де охоплення населення страхуванням низьке або страхування від природних катастроф, включаючи землетруси, відсутнє, держава виступає основним гарантом компенсації збитку. Розрізняють два основні типи фінансування збитку, заподіяного природними катастрофами : після події (post - disaster funding) і до події (predisaster funding)[97].

Фінансування відновлення зруйнованих будівель, інфраструктури і об'єктів економіки після катастрофи, як правило, здійснюється в основному тільки коштом держави. У країнах, що не мають достатніх фінансових ресурсів, відновлення здійснюється також за рахунок залучення кредитів Міжнародного валютного фонду, Азіатського банку розвитку і інших фінансових організацій, а також залучення пожертвувань.

Цей спосіб має багато незручностей і містить багато невідомих: розмір допомоги непередбачуваний, умови її отримання обговорюються в критичний для країни період, і умови погашення кредитів узгоджуються під тиском обставин. Державна допомога, як правило, неадресна, процес її отримання — складний, часто неорганізований, незрозумілий для жителів, що перебувають в стресовому стані.

Стандартне комерційне страхування є прикладом фінансування до катастрофічної події (pre — disasterfunding). В цьому випадку, згідно з укладеною угодою, у разі настання землетрусу збиток може бути компенсований при наданні полісу на підставі прописаних в полісі умов — цей шлях теж може бути складним бюрократичним процесом, але це пов'язано з визначенням розміру понесеного збитку, що є обов'язком страхової компанії і передусе остаточній виплаті відшкодування. Проте, страхувальник заздалегідь знає, на яку максимальну суму він може розраховувати, виплати робляться набагато швидше і ефективніше, що значно знижує фінансові втрати власника застрахованого майна. Крім того, страхування від катастроф знижує навантаження на бюджети різних рівнів, заздалегідь передбачаючи виділення необхідних фінансових коштів на страхування [82].

На додаток до фінансування наслідків катастрофічних подій страхування сприяє ефективнішому функціонуванню усієї економіки, зменшуючи ризики катастроф, рівномірно розподіляючи їх серед інших учасників страхового ринку (перестраховка), що є обов'язковим.

Як показує зроблений аналіз, у розвинених державах 30-50% втрат (в цілому близько 3,7% ВВП) застраховано, тоді як в країнах з низьким доходом страховками покривається усього 1-2% від загальних ушкоджень. Згідно з даними організації CRED (Centre for Research on the Epidemiology of Disasters), наприклад, за 2021 рік було зареєстровано 332 природні катаклізми, жертвами яких стали майже 245 млн чоловік. Загальний економічний збиток склав 336,1 млрд доларів, при цьому за рік 101 країна в тому або іншому ступені постраждала від стихійних лих. Швейцарська компанія Swiss Re, одна з найбільших на ринку перестраховки, повідомляла, що об'єм застрахованих збитків за підсумками 2021 року склав 116 млрд доларів. У деяких країнах, де держава не залучена в страховий процес, ризик природних катастроф лягає цілком на плечі страхових компаній. Країни, де існує така модель, мають низьку вірогідність виникнення землетрусу [70]. Страхування ж в країнах, де ризик настання природної катастрофи вищий, проводиться у рамках федеральних програм (наприклад, страхування від землетрусів в Японії, від повеней - в США) і комерційними страховиками. У структуру нетто-тарифу у такому разі зазвичай включають так звану катастрофічну надбавку, яка розраховується на основі статистики або оцінюється експертами. При цьому враховується циклічність, характерна для деяких небезпечних природних явищ. У тих країнах, де охоплення населення страхуванням низьке або страхування від природних катастроф відсутнє, держава виступає основним гарантом компенсації збитку [13].

У Франції в 1982 році була створена компанія Caisse Centrale de Reassurance(CatNat) — єдина, гарантуюча не лімітоване відшкодування. Основний ризик, який покриває CatNat, — повені і осідання ґрунту. І хоча страховка не є обов'язковою, такі поліси є у 95-98% населення. З початку роботи

і по 2022 рік компанія виплатила в цілому 6,5 млрд євро (держава при цьому виступає як перестраховальник).

Ринки страхування ризиків надзвичайних ситуацій є умовою успішного функціонування страхової компанії. Крім того, страхові компанії акумулюють достатні грошові кошти, що дозволяє найбільшим з них фінансувати окрім інших і катастрофічні ризики [60].

*Страхування від землетрусів* Метою страхування від землетрусів є як підтримка стійкості застрахованих підприємств у разі катастрофи, так і зниження фінансового тягаря держави. І якщо це очевидно для страхових компаній, то індивід, що розставляє пріоритети, в першу чергу страхує своє майно і здоров'я і не готовий платити за страхування від рідкісних подій. Тому -більшість схем страхування від катастроф передбачають високу міру примусу [61].

Страхування від землетрусів диверсифікує ризик в часі, просторі, а також серед інших ризиків катастрофічного характеру. По-перше, землетрус, на відміну від «вогневих» ризиків, є природною катастрофою, що має низьку вірогідність події, але великі негативні наслідки (low frequency — high severity).

Страхування може бути ефективним механізмом акумуляції засобів для компенсації наслідків майбутніх землетрусів, тим самим диверсифікуючи ризик в часі.

По-друге, руйнівні землетруси рідко трапляються знову в тому ж регіоні через короткий проміжок часу. Програми страхування від землетрусів можуть використати премії, що притягаються з різних територій для покриття збитку від землетрусу в конкретному регіоні, це дозволяє говорити про диверсифікацію в просторі. У цьому сенсі обов'язкове страхування є найбільш ефективним, оскільки фонди, що акумулюють премії, мають досить засобів для «вирощування» резервів для виплат.

Розташовуючи більш ніж 150 трлн. доларів США у вигляді активів, міжнародні ринки капіталів є досить місткими і ліквідними для покриття ризиків у величезному об'ємі і для здійснення своєчасних страхових виплат. Для цих

цілей розроблені і продовжують удосконалюватися різні фінансові інструменти, у тому числі «облігації на катастрофи».

Ці облігації дозволяють інвесторам диверсифікувати активи і виплачувати набагато більш високу процентну ставку, таким чином, компенсуючи ризик невиконання емітентом основної суми у разі великомасштабної катастрофи [68]. Проте багато країн, схильних до ризику стихійних лих, не мають доступу до цих високорозвинених фінансових інструментів. Всесвітній банк нещодавно оголосив про початок реалізації програми "MultiCat" — нової програми емісії облігацій на катастрофи, яка дозволить урядам країн і іншим державним установам застрахувати ризики стихійних лих за доступною ціною за допомогою цих інструментів.

Ці облігації забезпечать урядам негайний доступ до ліквідності для фінансування НС з ліквідації наслідків стихійних лих, що дозволить їм уникнути надмірного тиску на державний бюджет і необхідності підтримувати невживані резерви. MultiCat — гнучка програма, у рамках якої може використовуватися широкий асортимент інструментів, у тому числі об'єднання декількох ризиків (землетрус, ураган, надмірні опади) в різних регіонах. Об'єднання ризиків допомагає притягнути нових інвесторів, розширити базу інвесторів і поступово знизити страхові премії. Мексика лідирує в процесі впровадження інноваційних фінансових інструментів для управління ризиком стихійних лих. Розробляючи програму MultiCat, Всесвітній банк активно співпрацював з урядом Мексики. Засоби спеціального траст-фонду за участю декількох донорів — Глобального фонду для зниження ризику і ліквідації наслідків стихійних лих використовуються для фінансування аналізу і моделювання ризиків, необхідних для оцінки вірогідності і серйозності природних катастроф. Мексика стала першою країною, що випустила серію цінних паперів у рамках програми MultiCat на загальну суму 290 млн доларів США. Такого роду фінансування ризику є одним з важливих компонентів стратегічної основи управління ризиком стихійних лих, підтримуваною Всесвітнім банком. Комплексний підхід до управління ризиком стихійних лих включає оцінку ризику, нарощування

інституціонального потенціалу, інвестування в зниження ризику, забезпечення готовності до НС і фінансування ризику стихійних лих. Програма MultiCat — важливе доповнення тим інструментам фінансування ризику, які пропонує Всесвітній банк, допомагаючи країнам-членам заздалегідь планувати усі дії і відповідально управляти ризиком стихійних лих. Ці продукти і послуги найбільш ефективні, коли вони є частиною ширшої стратегії управління ризиком стихійних лих, яка включає розподіл ресурсів залежно від серйозності і періодичності стихійних лих в країнах, схильних до високого ризику [66].

Наприклад, уряди країн можуть покривати невеликі періодичні витрати за рахунок накопичених національних резервів. Вони можуть використати обумовлені фінансові інструменти для дістання доступу до капіталу у разі стихійного лиха. Серйозніші і менш частіші збитки можуть бути покриті за рахунок страхування і/або перестраховки, а ризик великомасштабних стихійних лих можна перекласти на ринки капіталу за допомогою цінних паперів, пов'язаних із страхуванням, таких як облігації на катастрофи. Особливості стосунків на світовому ринку страхування ризиків природних катастроф можуть бути виявлені в ході дослідження, що включає наступні етапи :

Етап 1. Визначення місця ринків страхування окремих країн на світовому ринку.

Етап 2. Виявлення можливості участі іноземних страховиків і перестраховальників в програмах страхування ризиків природних катастроф.

Етап 3. Дослідження практики міжнародного розподілу ризиків.

Етап 4. Виявлення технологічних аспектів успіху експансії страхових ТНК і перестраховальників.

Етап 5. Визначення особливостей взаємовідносин між страховиками — лідерами на ринку страхування ризиків природних катастроф.

Етап 6. Аналіз практики просування послуг страхування ризиків природних катастроф на ринках, що розвиваються.

Етап 7. Розрахунок і порівняння показників ефективності організації страхового захисту від природних катастроф в країнах світу.



У рамках першого етапу місце країни на даному ринку визначається з урахуванням рівня розвитку ринку страхування і можливості здійснювати контроль за діяльністю учасників світового ринку страхування ризиків природних катастроф. Виділяється три групи країн.

До першої групи відносяться країни з розвиненим ринком страхування і високими можливостями контролю за діяльністю учасників світового ринку страхування ризиків природних катастроф. У першій групі країн з точки зору можливостей контролю за діяльністю учасників ринку виділяються США [60]. Окрім США до першої групи відносяться Німеччина, Великобританія, Франція, Швейцарія, Італія і Японія.

До другої групи відносяться країни з розвиненим ринком страхування і несуттєвими можливостями контролю діяльності учасників світового ринку страхування ризиків природних катастроф : це розвинені країни-представники Західної цивілізації і розвинені країни Азіатсько-тихоокеанського регіону [30].

До третьої групи відносяться країни з низьким рівнем розвитку страхування, в основному це країни, що розвиваються. Країни другої групи мають зрілий страховий ринок і є великими експортерами ризиків природних катастроф страховикам, контрольованих країнами першої групи. Країни третьої групи є величезним потенційним ринком збуту для страхових ТНК. Проведений нами для прикладу аналіз страхування майна в Туреччині, драйвером розвитку якого виступає обов'язкове страхування ризиків землетрусів, виявив глибину процесів, що відбуваються : під управлінням страховиків Туреччини залишаються менше 15% ризиків зі страхування майна, 71% ризиків йде в перестраховку, 15% — за каналами прямого страхування дочірніми компаніями іноземних страховиків [22].

На четвертому етапі виявляються технологічні аспекти успіху експансії страхових ТНК і перестраховувальників країн першої групи. До них відносяться висока капіталізація страхової галузі, географічна диверсифікація портфелів, висока якість андеррайтингу ризиків природних катастроф, оптимізація бізнес-процесів з використанням офшорних юрисдикцій, глобально - орієнтована

збутова політика. На додаток до вищеперелічених технологічних аспектів, США є лідером офшорного страхування ризиків природних катастроф на Бермудах, на які доводиться третина усього ринку катастрофного страхування, а також у використанні альтернативних методів перестраховання. Технологічне лідерство дозволяє країнам першої групи справно виконувати свої зобов'язання по страхових.

На другому етапі на основі аналізу національних програм страхування ризиків природних катастроф визначається, що нині участь іноземних страховиків не допустима лише в двох програмах страхування майна населення (у «Національній програмі страхування ризиків повеней» в США і в страхуванні ризиків підтоплення з моря в Данії) і двох програмах агростраховання (у програмах NOSAI в Японії і NAIS в Індії) [19].

У усіх інших програмах участь іноземних страховиків досягає значних розмірів.

На третьому етапі проводиться аналіз практики міжнародного розподілу ризиків за каналом прямих іноземних інвестицій (ПІІ), здійснюваних страховими транснаціональними корпораціями (СТК), і перестраховки. У країнах другої і третьої груп, де рівень інтернаціоналізації страхового ринку нижче 50%, значна частина премій залишається у розпорядженні національних страховиків. У країнах, де рівень інтернаціоналізації страхового ринку вище 50%, значна частина премій йде страховим СТК, що знаходиться під контролем країн першої групи.

Таким чином, найбільші і стабільні показники ефективності організації страхового захисту від природних катастроф, обумовленого технологічними аспектами, і ефективність розподілу світового страхового фонду на випадок природних катастроф спостерігаються в США. Показники ефективності в країнах Латинської Америки і Океанії в ряд років продемонстрували високе значення, при цьому вони характеризуються волатильністю і низькими абсолютними значеннями премій і виплат, що простежується, при цьому вони характеризуються волатильністю і низькими абсолютними значеннями премій і

виплат, що простежується при розгляді розподілу світового страхового фонду на випадок природних катастроф . Лідерство США у рамках технологічної концепції ефективності пояснюється, з одного боку, значним технологічним досвідом цієї країни в організації страхового захисту від природних катастроф, з іншого боку — можливостями США використати технологічний досвід у свою користь в умовах стосунків, що склалися, на світовому ринку страхування ризиків природних катастроф [18].

### **Висновки до другого розділу.**

Отже, проведене нами к другому розділі дослідження показало, що суспільство, надзвичайні ситуації і соціально-економічний захист населення при цих ситуаціях є взаємозв'язаними компонентами, характер взаємовпливу яких один на одного залежить від їх властивостей. Негативні чинники як надзвичайні ситуації, суспільство сприймає крізь складність свого функціонування і організаційної структури, намагаючись здолати їх негативну дію допомога вироблених і організованих систем захисту, у тому числі досліджуваної нами системи соціально-економічного захисту в цих ситуаціях.

Якщо ми представимо суспільство як сукупність зв'язків і взаємодій між людьми, то побачимо ущільнення, що як правило, утворюються на державно-територіальних одиницях. Це показують високу інтенсивність соціальних взаємодій. Але, як ми з'ясували, слабшати ця інтенсивність може і при дії широкомасштабних аварій, стихійних лих, епідемій, перетворюючись для суспільства в надзвичайні ситуації.

Універсальність порушується в тому плані, що в зонах широкомасштабних надзвичайних ситуацій суспільство втрачає здатність створення сприятливих умов для задоволення потреб індивідів і представлення широких можливостей для самоствердження і самореалізації. Порушення властивості самостійного

існування в результаті втрати життєво важливих ресурсів постраждалими соціальними групами, накопичення яких досягалося за рахунок високого рівня внутрішньої саморегуляції, що забезпечує підтримку відтворення системних соціальних стосунків, призводить до втрати автономності тієї або іншої спільності. Втрата інтегративності веде до втрати індивідом можливості включатися в єдиний контекст соціального життя, відтворювати комплекс соціальних норм, зв'язків і стосунків, які раніше робили його життя стійким і перспективним.

В результаті цих процесів, що утворилися під дією надзвичайних ситуацій, настає девіація і неблагополуччя тієї або іншої соціальної спільності. Соціальне життя дезорганізується, нормативний, інституціональний порядок перестає виконувати свою регулюючу роль, що сприяє розвитку аномії. Постраждале населення перестає орієнтуватися на статусно-ролеві приписи, слідувати ще нещодавно загальноприйнятим нормам поведінки. Люди стають не здатними підтримувати свій нормативний життєвий рівень звичним способом, головною проблемою для них стає проблема фізичного виживання, що пригнічує всі раніше вироблені соціальні установки на виконання ролевих стандартів. Відбувається делегітимація, тобто розмивання початкових ціннісних основ нормативного порядку, що забезпечують цілісність, інтегративність суспільства.

Критично настрої багатьох потерпілих в стихійних лихах, аваріях, екологічних катастрофах відносно тих ідеалів, представлень, переконань, які ще нещодавно здавалися ним важливими і життєво необхідними є істотною ознакою делегітимації. Також відбувається делегітимація політичної влади. Втрата довіри постраждалих людей до державних органів внаслідок неефективних дій із захисту населення, різко звужує можливості правового регулювання, що є чинником втрати здатності швидко відновлювати порушену громадську рівновагу. Така ситуація веде до невизначеності і непередбачуваності розвитку наслідків. У соціальній системі порушується логіка причинно-наслідкових зв'язків і будь-яке випадкова, і на перший погляд малозначима подія може викликати несподівані наслідки. Порушується процес розвитку тієї або іншої

соціальної спільності з необхідними причинно-наслідковими залежностями. Вигляд постраждалих соціальних груп, спільностей може змінитися самим несподіваним чином, бо звичайні регулятори відтворення інституціональних зв'язків не спрацьовують в силу розбалансованості внутрішніх механізмів самовідтворення системи.

Проведене нами дослідження соціально-економічного захисту населення при надзвичайних ситуаціях, визначена як комплекс заходів, здійснюваний системою спеціалізованих в цій області організацій різних форм власності, а також фізичними особами і спрямований на реалізацію законодавчо закріплених прав, здійснення всіх типів і видів соціально економічної допомоги для підтримки прийняттого рівня життя і соціальної стабільності постраждалих громадян, може сприяти усуненню таких перелічених вище негативних соціальних явищ як девіація і аномія.

Але в процесі дослідження соціально-економічних наслідків аварій і стихійних лих, соціально-економічного змісту державної політики з соціального захисту населення при надзвичайних ситуаціях, а також страхування ми дійшли висновку, що на даний момент в Україні не доводиться говорити про чітку, відлагоджену, ефективну систему в досліджуваній нами області. Кожен з розглянутих нами напрямів відбиває ті або інші недоліки. Ми з'ясували, що державна політика в області соціально-економічного захисту населення при надзвичайних ситуаціях формувалася не як струнка система, що враховує об'єктивність цих ситуацій, а вимушено, під негативною дією таких ситуацій. Багато необхідних законів в цій сфері ухвалювалися з великим запізненням, що негативно позначалося на постраждалих регіонах. Тим більше, деякі закони мають шаблонний характер, слабкий облік усього різноманіття соціально-економічних, демографічних і психологічних наслідків надзвичайних ситуацій, недостатнє фінансування і відсутність ефективних механізмів реалізації. В результаті ці закони не реалізуються в належному об'ємі і термінах, що знову негативно позначається на постраждалих людях. Тим паче, що коли статистика говорить про збільшення останнім часом небезпеки для населення з боку

всіляких надзвичайних ситуацій, досі не розроблений комплексний закон про забезпечення соціально-економічного захисту людей, постраждалих в різного роду надзвичайних ситуаціях (природних, техногенних, біолого-соціальних, соціально економічних, екологічних, військово-політичних).

Проаналізовані конкретні катастрофи і стихійні лиха на предмет оперативної організації соціального захисту людей говорить про те, що основні проблеми виникають при розподілі гуманітарної допомоги, продуктів харчування, предметів першої необхідності, забезпечення населення тимчасовим житлом. Із-за не розробленості механізмів розподілу допомоги виникають такі проблеми, як дисбаланс видаваних продуктів і предметів першої необхідності різним категоріям людей, розкрадання, надмірна економія в одних випадках і розтрата в інших, надання допомоги тим, хто її не потребує. Також існують проблеми при організації гуманітарних акцій постраждалим регіонам, які негативно позначаються на ефективності цих заходів.

Страховання як напрям соціально-економічного захисту населення при надзвичайних ситуаціях в Україні знаходиться у стадії формування, на етапі розробки конкретних дієвих механізмів функціонування. Причому вимальовується тенденція до страхування тільки техногенних ризиків і надзвичайних ситуацій, ігноруючи природні і біологічні (землетруси, урагани, засухи, епідемії і так далі).

Розглянуте нами законодавство в області страхування з досліджуваної проблеми має ті або інші недоліки, що ускладнює їх реалізацію і знижує загальну ефективність заходів з захисту людей від надзвичайних ситуацій. Між тим розробляються нові закони, що враховують недоліки нині чинних законів, але на даний момент усі вони знаходяться на стадіях узгодження і доопрацювань, що доки створює невизначеність їх подальшої дії.

Але з іншого боку, хоч і існує безліч недоліків в соціально-економічному захисті постраждалих людей, все-таки є основа, щоб зробити процес інтеграції цих напрямів в ефективну діючу систему.

На нашу думку, інтегруючою і системоутворюючою ланкою в цій ситуації повинна явитися структура в системі публічного управління, що входить вже в нині функціонуючі органи на усіх рівнях - державному, регіональному, місцевому. Основною метою цієї структури має бути забезпечення ефективного соціально - економічного захисту постраждалого в надзвичайних ситуаціях населення і ліквідація негативних соціально-економічних наслідків.

Для досягнення цієї мети запропонованої нами структури, необхідно вирішувати наступний взаємопов'язаний комплекс завдань :

- організація моніторингу і прогнозування соціально економічних, демографічних і психологічних наслідків в реальних і передбачуваних надзвичайних ситуаціях;

- розробка нормативно-правових документів, що стосуються забезпечення соціально-економічного захисту постраждалих людей;

- організація включення вже діючих різноманітних організацій з соціального захисту, реабілітації, психологічна допомога людям і так далі в єдиний процес надання допомоги населенню на випадок надзвичайних ситуацій;

- розробка соціальних нормативів забезпечення постраждалих людей різними видами допомоги залежно від типів, масштабів, наслідків надзвичайних ситуацій, а також від регіональної специфіки, зіставляючи усе це з такими категоріями як рівень, якість життя, прожитковий мінімум;

- розробка механізмів ефективно організації гуманітарної допомоги і гуманітарних акцій постраждалим в надзвичайних ситуаціях людям;

- організація і сприяння проведенню необхідних наукових досліджень в області методів запобігання і ліквідації соціальних, економічних, демографічних і психологічних наслідків надзвичайних ситуацій, методів прогнозування розвитку цих наслідків;

- здійснення і вдосконалення системи страхування в області природних і техногенних ризиків;

- консультування громадян і юридичних осіб з питань надання соціальної і інших видів допомоги, страхових послуг;

- взаємодія з необхідними організаціями, що мають відношення до вирішуваного кола завдань;

- застосування різних методів зі стабілізації соціально-психологічної обстановки на території надзвичайної ситуації.

Запропонована структура, за умови реалізації функціонування і інтеграції перерахованих елементів, включення найбільш головних структурних зв'язків і розташування на відповідній ніші публічного управління з належним фінансуванням і управлінням, може допомогти забезпечити ефективний соціально-економічний захист постраждалих людей, зберегти соціальні спільноти, що розпадаються, зменшити девіацію, аномію, делегітімацію і різні конфлікти на територіях, що піддалися дії надзвичайних ситуацій.



## РОЗДІЛ III

### НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ПОПЕРЕДЖЕННЯ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ

#### **3.1. Формування організаційно-правового механізму державної політики у сфері попередження надзвичайних ситуацій**

Питання про визначення тієї або іншої державної діяльності в якості самостійної державної функції піднімалося у вітчизняній публічно-управлінській науці неодноразово. Усі загальноновизнані функції Української держави так чи інакше піддавалися переосмисленню з позиції їх самостійності.

На тлі безлічі робіт, присвячених теорії функцій держави, функція з попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій не була досліджена ученими в якості самостійної і основної функції. У найбільш розгорнутому виді ця функція носить назву «Функція з попередження і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій і цивільного захисту». Проте внаслідок того, що необхідність використання сил цивільного захисту, як правило, пов'язана з виникненням надзвичайної ситуації, а словосполучення «ліквідація наслідків» у даному контексті без втрат може бути замінена одним словом «ліквідація», то цю функцію коротше можна називати «функція з попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій». Під надзвичайними ситуаціями прийнято розуміти шкідливі явища природного і техногенного характеру, наслідком яких є негативні наслідки для природи і (чи) людини [12].

Як вже відмічено, в науці ми виявили мало робіт з дослідження цієї функції як основної, та в якості «підфункції», тобто неосновної. У науковій і навчальній літературі іноді можна зустріти «глуху» згадку про діяльність держави з попередження і ліквідації стихійних лих, екологічних катастроф, але, як правило, ця робота державних органів включається в зміст природоохоронної функції. Так, Шевчук Р.Б. відмічає, що «держава зобов'язана здійснювати планування і

державне нормування якості довкілля; вживати заходи з запобігання екологічно шкідливої діяльності, попередженню і ліквідації аварій, стихійних лих, катастроф» [166]. Акцент, таким чином, робиться на охороні природних ресурсів і регламентації діяльності держави в цій сфері. Між тим функція з попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій має своїм об'єктом, окрім охорони природи, охорону здоров'я особи і надання допомоги людям, що потрапили у важку ситуацію, отже, істотно відрізняється своїм об'єктом, метою і суб'єктами, що її, що здійснюють, від інших охоронних функцій. Трагічні події воєнного стану, пов'язані з величезними пожежами майже на усій території України, показали, що таке виділення не просто виправдано, але і актуально. У рамках нашої роботи ми спробуємо обґрунтувати виділення функції з попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій як самостійної і основної функції сучасної Української держави [159].

Питання про критерії відділення однієї державної функції від іншої не має однозначного рішення. У радянський період розвитку вітчизняної науки автори пропонували різні критерії для такого відмежування. Наприклад, прояв особливої сфери, в якій протікає функція, і особливий комплекс завдань, виняткову важливість, самостійність і так далі.

Так, Л.В. Запорізька в якості критерію самостійності функції пропонує розглядати наявність таких елементів, як: об'єкт, соціальне призначення, мета, механізм реалізації функції. Інші автори, визначаючи критерій, виходять з того, що функція - цей основний комплексний напрям. Думається, що таке формулювання занадто розпливчате, і навряд чи придатна для ідентифікації функції в якості самостійної і основної [92].

У зв'язку з відсутністю сталої в науці точки зору на критерії виділення функцій в якості самостійної і основної ми пропонуємо використати три особливі критерії:

- по-перше, самостійна державна функція повинна мати усі необхідні елементи структури державної функції;
- по-друге, мати ознаки, що відрізняють основні державні функції від

неосновних;

- по-третє, наявність структурної відмінності, що дозволяє відмежовувати кожна основну державну функцію від інших.

Структурними елементами будь-якої самостійної державної функції є: об'єкт, суб'єкт, нормативна основа, однорідний характер самої державної діяльності і її мета.

Об'єктом державної діяльності, як функції держави являється певна сфера громадських стосунків. Об'єктом державної функції по попередженню і ліквідації надзвичайних ситуацій виступають громадські стосунки, що виникають внаслідок виникнення надзвичайних ситуацій [75]. Надзвичайна ситуація - обстановка на певній території, що склалася в результаті аварії, небезпечного природного явища, катастрофи, стихійного або іншого лиха, які можуть спричинити або спричинили людські жертви, збиток здоров'ю людей або природному довкіллю, значні матеріальні втрати і порушення умов життєдіяльності людей. Аналіз цього визначення дозволяє зробити висновок про те, що причини виникнення таких ситуацій можуть бути як природного, так і техногенного характеру. Причинами надзвичайних ситуацій природного характеру є природа як частина світу, що оточує нас, причинами ж надзвичайних ситуацій техногенного характеру є сама діяльність людини. Але в деяких випадках техногенна аварія або катастрофа можуть бути викликані природним явищем. Приміром, викид на атомній електростанції, що стався в результаті землетрусу. Існують і зворотні ситуації, при яких негативні природні явища є наслідком діяльності людини. Наприклад, провали ґрунту, викликані безграмотною, а іноді навіть злочинною містобудівною політикою.

Інша важлива ознака надзвичайної ситуації, що відмежовує її від інших негативних явищ світу, що оточує нас, поява або можливість людських жертв, збитку здоров'ю людей або природному довкіллю, значні матеріальні втрати і порушення умов життєдіяльності людей. Ця ознака встановлює, що для визнання ситуації в якості надзвичайної вона повинна нести негативні наслідки для довкілля або людини. Техногенна або природна аварія або катастрофа не

визнається надзвичайною ситуацією, якщо вона:

- сталася на об'єкті, на якому не ведеться господарська діяльність людини (наприклад, покинута будівля або споруда);
  - не спричинила людських жертв;
  - не заподіяла збитку здоров'ю людей або їх майну;
  - не заподіяла збитку довкіллю [41].

Викликає інтерес співвідношення понять «Надзвичайна ситуація» і «надзвичайна подія». Якщо поняття надзвичайної ситуації міститься у багатьох енциклопедичних джерелах, то словосполучення «надзвичайна подія» нам виявити не вдалося, попри те, що воно досить часто використовується в засобах масової інформації при освітленні тих або інших обставин людського життя. На нашу думку, поняття «Надзвичайна подія» ширше за поняття надзвичайної ситуації. Під надзвичайною ситуацією прийнято розуміти явище, що має набір ознак, вказаних нами вище, при цьому надзвичайна подія може і не мати їх. Наприклад, надзвичайною подією може бути визнаний зрив державного іспиту в закладі вищої освіти, проте це не тягне безпосередніх негативних наслідків для життя і здоров'я людей або для їх майна. До того ж поняття «Надзвичайна ситуація» несе в собі оцінний момент, бо є результатом оцінки людьми значущості яких небудь життєвих обставин. Органи державної влади можуть своїми правовими актами вводити режим надзвичайної ситуації або надзвичайного стану на певних територіях і об'єктах. Введення режиму надзвичайного стану має в законі чіткішу регламентацію, визначені причини введення такого режиму. Введення режиму надзвичайного стану не завжди пов'язане з виникненням надзвичайної природної або техногенної ситуації. При цьому вважаємо, що вживання словосполучення «надзвичайна подія» в контексті аварій або катастроф буде цілком доречно і тотожна «надзвичайній ситуації»[48].

До об'єкту функції з попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій також відносяться громадські стосунки, що виникають при профілактиці надзвичайних ситуацій. Тлумачний словник дає наступне визначення: профілактика - це сукупність попереджувальних заходів, спрямованих на

збереження і зміцнення нормального стану, порядку. Необхідно відмітити, що профілактика відноситься тільки до надзвичайних ситуацій техногенного і соціально-побутового характеру. Здійснення профілактичних заходів, спрямованих на попередження природних надзвичайних ситуацій людиною, на сучасному етапі не завжди можливо.

Кожна самостійна державна функція повинна мати власний суб'єктний склад. Суб'єкт - носій предметно-практичної діяльності і пізнання (індивід або соціальна група), джерело активності, спрямованої на об'єкт. Суб'єктний склад - це група суб'єктів, що мають загальні ознаки і здійснюють єдино-направлену дію на об'єкт. Єдино - направленість суб'єктів функції з попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій полягає в практичній діяльності суб'єктів, спрямованій на дозвіл надзвичайній ситуації або їх профілактику.

Для реалізації своєї діяльності суб'єкт державної функції повинен мати спеціальну компетенцію. Компетенція - коло повноважень, наданих законом, статутом або іншим актом конкретному органу або посадовцю, знання і досвід в тій або іншій області. Спеціальна компетенція - сукупність знань або повноважень, властива конкретному суб'єктові або групі суб'єктів. Спеціальна компетенція суб'єктів, що характеризують досліджувану функцію, полягає у винятковому праві суб'єктів на усунення надзвичайних ситуацій, ліквідацію їх наслідків і профілактику. Це також і сукупність навичок, засобів, механізмів для реалізації цієї функції. Крім того, здійснення державної діяльності, спрямованої на реалізацію функції з попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій, вимагає від суб'єктів несення спеціальної цивільної служби, пов'язаної з ризиками досягши її цілей і рішенні завдань. Спеціальна компетенція відрізняє суб'єктів від інших органів, пов'язаних з реалізацією функції [44].

Суб'єкти, що реалізують досліджувану функцію, утворюють систему попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій. Завданнями цієї системи є не лише ліквідація надзвичайних ситуацій (НС) у разі їх виникнення, але і розробка профілактичних заходів з їх запобігання. У рамках цієї системи розробляється і механізм компенсації особам, потерпілим в результаті НС.

Центральне місце в системі попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій займає Державна служба України з надзвичайних ситуацій[100]. Примітне те, що в назві служби на першому місці знаходиться саме надзвичайні ситуації. Її необхідність на випадок великомасштабних аварій або катастроф, а також військових дій в масштабах усієї країни не викликає сумнівів. Крім того, сили і засоби військ цивільного захисту часто використовуються при великомасштабних надзвичайних ситуаціях, що також підтверджує основне положення цього напряму досліджуваної функції.

Реалізація досліджуваної функції знаходить своє відображення в однорідному характері державної діяльності. Однорідний характер функції з попередження і ліквідації надзвичайних полягає в практичній роботі з профілактики надзвичайних ситуацій і ліквідації їхніх негативних наслідків. Це практична робота з гасіння пожеж, розборів будівель, що обрушилися, пошуку потерпілих після землетрусу, порятунку потопаючих і тому подібна діяльність. Досліджувана нами функція складалася з чотирьох основних напрямів: пожежна безпека, аварійно-рятувальна діяльність, цивільний захист і забезпечення безпеки на водних об'єктах.

Щоденна діяльність зі здійснення пожежної безпеки складається з двох основних напрямів: пожежний нагляд (профілактика пожеж) і ліквідація пожеж і їх наслідків. Профілактика пожеж - це сукупність превентивних заходів, спрямованих на унеможливлення виникнення пожеж і обмеження їх наслідків. Це щоденна діяльність спеціально уповноважених осіб (пожежних інспекторів) з впровадження державної протипожежної політики. Робота з приведення у відповідність встановлені державі норми і правила пожежної безпеки установ і організацій, проведення лекцій про правила поведінки у разі виникнення пожеж, складання і затвердження плану евакуації і тому подібні заходи. Безпосередня робота при вже виниклих пожежах полягає в локалізації пожежі і її ліквідації, а також в порятунку людей і їх майна [111].

Аварійно-рятувальна діяльність спрямована на пошук і порятунок осіб, постраждалих внаслідок виникнення надзвичайних ситуацій. Вона здійснюється

у формі аварійно-рятувальних і пошуково-рятувальних робіт. Аварійно-рятувальні роботи - це дії з порятунку людей, матеріальних і культурних цінностей, захисту природного середовища в зоні надзвичайних ситуацій, локалізації надзвичайних ситуацій і пригнічення або доведення до мінімально можливого рівня дії характерних для них небезпечних чинників. Пошуково-рятувальні роботи характеризуються не лише пошуком осіб, постраждалих в результаті надзвичайної ситуації природного або техногенного характеру, але також пошуком осіб, зниклих в результаті «звичайної» життєдіяльності людей (зниклі діти, грибники, туристи і тому подібне). У зв'язку з тим, що пошуково-рятувальна робота невід'ємна від аварійно-рятувальної і навпаки, у рамках дослідження ми використовуватимемо терміни «аварійно-рятувальна діяльність» і «пошуково-рятувальна діяльність» як синоніми [151].

Цивільний захист - система заходів з підготовки до захисту і захисту населення, матеріальних і культурних цінностей на території України від небезпек, що виникають при веденні військових дій або внаслідок цих дій, а також при виникненні надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру. Таким чином, це превентивна робота спеціально уповноважених органів з підготовки населення у разі виникнення військової загрози і масштабних надзвичайних ситуацій. Масштабність полягає в тому, що негативні наслідки надзвичайної ситуації можуть бути відносно широкого і невизначеного кола осіб. Цивільний захист реалізується в проведенні спеціально уповноваженими органами заходів. Найбільш типовим з них є оголошення повітряної тривоги [81].

Забезпечення безпеки на водних об'єктах - це діяльність спеціальних осіб і органів з організації безпеки на водних об'єктах. Ця робота формується як з організації безпечної поведінки людей на водних об'єктах і спорудах, пов'язаних з ними, так і з діяльності по обліку водного транспорту і організації його руху.

Природно, що кожна державна функція повинна реалізовуватися на основі певного комплексу правил поведінки суб'єктів при здійсненні функції. Сукупність цих правил - це нормативна основа функції. Внаслідок здійснення

практичної діяльності з реалізації досліджуваної функції з'явилися звичаї і звичаї, службові і управлінські акти, сформувалася юридична практика. Усе це в сукупності формує правову основу функції з попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій.

Мета функції з попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій полягає в забезпеченні нормального і гармонійного розвитку суспільства без природних і техногенних катастроф, а також досягнення максимальної ефективності при їх ліквідації. Держава на сучасному етапі, на жаль, може лише звести до мінімуму вірогідність виникнення техногенних катастроф і практично не має дієвих способів запобігання екологічних, також неможливо представити сучасне суспільство без виникнення соціально-побутових надзвичайних ситуацій.

Мета функції з попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій перетинається з метою екологічної функції, внаслідок того, що і перша, і друга спрямовані на створення найбільш сприятливих умов довкілля для розвитку суспільства, але не тотожні. Екологічна функція носить по відношенню до досліджуваної превентивний характер, бо спрямована на недопущення виникнення надзвичайних ситуацій, а не на ліквідацію їх наслідків.

Наявність в діяльності держави усіх структурних елементів державної функції ще не означає, що ця діяльність має характер основної державної функції. Наявність елементів структури державної функції можна виявити і в дрібніших напрямках державної діяльності [78].

Таким чином, будь-яка основна державна функція формується з інших, дрібніших напрямів (функцій). Як показав проведений аналіз, розгляд основних державних функцій як сукупності з дрібнішими, визначає їхні характерні риси, що характеризують будь-яку державну функцію. До них відносяться:

- найбільш опуклий прояв класової і загальнолюдської суті держави;
- участь в реалізації функції усіх або багатьох ланок державного механізму;
- комплексний характер державної діяльності, що проявляється в системності її змісту.



Особливість досліджуваної нами функції проявляється в її загальнолюдській суті. Класові моменти в ній менш значимі і можуть проявлятися тільки епізодично при оцінному відношенні державної влади у виборі пріоритетів реагування на певні надзвичайні ситуації і відносно черговості надання допомоги окремим соціальним групам і особам. В цілому ж усунення надзвичайних ситуацій виглядає як загальна і загальнолюдська проблема. Це означає, що функція держави з попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій історично виросла, подібно до деяких інших, з функції ведення загальних справ, що простежується в діяльності держави усіх відомих історичних типів. Загальнолюдська суть функції з попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій проявляється в різних аспектах досліджуваної державної діяльності. Сама мета функції, як ми вже відмічали, спрямована на створення умов нормального і гармонійного розвитку усього суспільства. Це означає, що реалізація досліджуваної функції спрямована на рішення завдань, що стоять перед суспільством в цілому. Держава при реалізації цієї функції вимушена регулювати громадські стосунки усередині різних соціальних груп. Це особливо яскраво проявляється при реалізації заходів пожежної профілактики і цивільної оборони. Немає державної установи, житлового будинку, офісної будівлі або навчального закладу, що не мають правил евакуації на випадок пожежі. На державному рівні закріплена необхідність наявності вогнегасника в автомобілі, літаку, потягу. Необхідно відмітити, що ігнорування завдань досліджуваної функції або неповне їх рішення також накладає відбиток на усе суспільство [58].

Ліквідація наслідків надзвичайних ситуацій і їх профілактика вимагає мобілізації усіх або майже усіх ланок державного механізму. Необхідність появи на місці надзвичайної ситуації карети «швидкої допомоги» ні у кого не викликає сумніву, при цьому при реалізації досліджуваної функції відбувається взаємодія і інших ланок державного механізму. Органи, що реалізують досліджувану функцію, взаємодіють з органами МВС. Взаємодія полягає в організації правопорядку на території надзвичайної ситуації, недопущення випадків мародерства, розслідування причин виникнення НС і тому подібне. У випадках

особливої масштабності надзвичайних ситуацій притягуються сили і засоби Міністерства оборони [58].

Комплексність і системність будь-якої основної державної функції характеризують її структурні елементи і їх взаємодію між собою. Функція держави з попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій полягає в роботі системи попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій. Саме вона, будучи єдиною системою елементів, пронизаних загальними принципами і спрямованих на реалізацію спільної мети, характеризують системність досліджуваної державної функції, її комплексний характер. При реалізації цілей, що стоять перед досліджуваною функцією, і завдань відбувається взаємодія вказаних елементів у рамках єдиної системи.

Діяльність держави з попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій охоплює великий спектр громадських стосунків. Існування цієї функції об'єктивно було потрібне упродовж усієї історії розвитку суспільства.

Таким чином, вважаємо за можливе зробити висновок про те, що функція держави з попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій має усі елементи структури державної функції, а також усі ознаки основної державної функції, отже, є достатні підстави для виділення її в якості самостійної і однієї з основних державних функцій.

Характерне те, що не в одній із запропонованих в науці упродовж усього періоду досліджень класифікації державних функцій не знайшлося місце діяльності держави з попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій. При цьому ця діяльність має усі елементи, що характеризують структуру державної функції, має системний характер і для своєї реалізації вимагає дії усіх або багатьох ланок державного механізму, отже, відноситься до самостійних і основних державних функцій [59].

В науці, на жаль, немає єдиного і сталого визначення форм здійснення функцій держави. У більшості робіт під ними розуміється сукупність способів, що об'єктивно склалися і спеціально цілеспрямованих прийомів і засобів, використовуваних органами держави для вирішення завдань, що стоять перед

ним, у рамках конкретної функції.

Проте є і інші точки зору, форми здійснення функцій держави, на нашу думку - це способи практичної діяльності, спрямованої на втілення в життя цілей держави і рішення її завдань. Окрім форм здійснення державних функцій в науці виділяються методи їх здійснення. Копанчук В виділяє наступні групи методів, за допомогою яких держава здійснює свої функції [79] :

- 1) метод нормативного регулювання;
- 2) метод примусу, використовуваний при порушенні загально-обов'язкових державних приписів;
- 3) метод рекомендації;
- 4) метод договірної регулювання;
- 5) метод нагляду і контролю;
- 6) метод інформаційного впливу на суспільства.

Усі вказані методи можна звести до двох основних: методу переконання і методу примусу. Крім того, самостійне виділення методів реалізації державних функцій не зовсім виправдано, бо вони є елементами і входять в зміст основних форм здійснення державних функцій.

В якості специфічних ознак форм здійснення функцій держави в науці прийнято виділяти:

- 1) мету (призначення) певної державної діяльності і засновані на ній завдання;
- 2) сукупність органів, діяльність яких спрямована на досягнення мети і рішення завдань;
- 3) сукупність способів прийомів і засобів, спрямованих на рішення завдань і досягнення мети [32].

Вказані ознаки в різній інтерпретації можна знайти в роботах вітчизняних правознавців та державно-управлінців.

Під формами здійснення функцій держави розуміються:

по-перше, діяльність основних ланок механізму держави, специфіка видів державної діяльності на відміну від діяльності недержавних організацій;

по-друге, однорідна за своїми зовнішніми ознаками діяльність усіх, декількох або багатьох органів держави, за допомогою яких здійснюються його функції.

Розгляд діяльності держави, відмінній від діяльності недержавних утворень, відноситься, по-нашому, до вивчення державного механізму.

Таким чином, форми здійснення функцій держави діляться на правові, тобто що призводять до створення правових норм і впливають з їх допомогою на громадські стосунки, і неправові. Неправові форми не пов'язані із створенням норм права, їх реалізацією або охороною, їх в науці ще прийнято називати організаційними. При цьому необхідно враховувати, що діяльність держави в неправових формах у загальних рисах врегульована нормами права, а правові форми, які засновані на загально-регулятивній ролі права, завжди носять організаційний характер, бо є управлінською роботою.

Виходячи з критерію розділення форм здійснення функцій держави на правові і неправові в науці існує безліч класифікацій - від загальних формулювань, наприклад, що під правовими формами розуміється увесь механізм правового регулювання, який має в розпорядженні держава, до складних розгалужених класифікацій. Прикладом такої класифікації може служити запропонована Копанчуком В.[79] форма правової державної діяльності на правотворчу, право-виконавчу, право-забезпечувачу, що підрозділяється, у свою чергу, на організаційну, контрольну-наглядову і правоохоронну.

Найчастіше до правових форм відносять: а

- ) правотворчу;
- б) правозастосовну;
- в) правоохоронну.

Кравчук О.[80] вважає правоохоронну форму частиною правозастосовної, виділяючи в ній ще і виконавчо - розпорядчу форму здійснення функцій держави. Деякі автори додають також наглядову або контрольну-наглядову діяльність. Проте усі вони приходять до думки про те, що правова державна діяльність в узагальненому виді зводиться до правотворчості і правозастосування.

Основою правотворчої діяльності є видання правових норм. Правотворчість — це діяльність спеціально уповноважених державних органів з видання, зміни або відміни юридичних норм. Суб'єктами правотворчості є спеціально уповноважені державні органи, громадські об'єднання за дорученням державних органів, а також громадяни при проведенні референдумів. Правотворчість є складовою частиною ширшого процесу — право-освіти, під яким розуміється історичний процес формування права, в ході якого відбувається аналіз і оцінка правової дійсності, що склалася, вироблення поглядів і концепцій про майбутнє правового регулювання, а також розробка і прийняття нормативних приписів.

Наступною визнаною в науці формою здійснення функцій держави є правозастосування. Застосування права є особливою формою його буття в процесі владної правореалізації і при цьому особливим, специфічним організаційно-правовим способом правореалізації. Застосування права є владна організаційна діяльність компетентних, тобто спеціально на це уповноважених, органів і посадовців з розгляду і вирішенню юридичних справ шляхом видання індивідуальних правових приписів на основі і у виконання чинного законодавства.

Прийнято виділяти наступні основні види способів застосування права: юрисдикційний, виконавчо-розпорядчий, контрольно-наглядовий і заохочувальний.

Необхідно відмітити, що правозастосовна діяльність держави у сфері попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій складається переважно у напрямках з діяльності протипожежної служби, і при відшкодуванні громадянам і організаціям збитку, заподіяного надзвичайними ситуаціями. Ознаки правозастосовної діяльності можна знайти також в роботі деяких суб'єктів, контролюючих заходи, пов'язані з організацією цивільного захисту [81].

Правоохоронна діяльність розуміється як діяльність держави в цілому або як діяльність її спеціальних органів з забезпечення і охорони конкретних прав і свобод громадян (усіх суб'єктів права), оформлених і закріплених в чинному

національному законодавстві. Природно, що держава у своїй діяльності не повинна порушувати права і законні інтереси громадян. При цьому конкретна робота з охорони закріплених в законі прав і свобод громадян покладена на певні органи, в науці їх прийнято називати правоохоронними. До таких органів відносяться: структурні підрозділи МВС України, органи суду і прокуратури.

Правоохоронна діяльність - це в першу чергу превентивна діяльність, спрямована головним чином на попередження здійснення правопорушень. Вона розкривається у вигляді здійснення спеціальними органами контролю і нагляду.

Нагляд, у свою чергу, - це контрольна діяльність, здійснювана спеціально уповноваженими органами у рамках певної сфери громадських стосунків, спрямована на забезпечення попередження порушення режиму законності і гарантована примусовою силою карального державного механізму. Суть всякого нагляду полягає в спостереженні за тим, щоб відповідні органи і особи в точності виконували покладені на них завдання, дотримувалися встановленого законом порядку відправлення доручених їм обов'язків і щоб у разі порушення цього порядку були прийняті заходи до відновлення законності і залучення винних до належної відповідальності. Прикладом нагляду у рамках функції з попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій являється діяльність пожежного нагляду [12].

Окрім контролю і нагляду у рамках правоохоронної діяльності держави відбувається розслідування і вирішення справ в судовому порядку, результатом яких є поява актів застосування права.

На відміну від правових форм здійснення функцій держави питання про організаційні форми реалізації функцій держави в науці має меншу міру розробленості. Найчастіше згадується лише сам факт їх існування і визначення в якості неправових або організаційних. Організаційні або фактичні форми здійснення функцій держави є однорідною за своїми зовнішніми ознаками державною діяльністю, спрямованою на рішення державних цілей і завдань, не пов'язаною з виданням або застосуванням правових норм. При цьому класифікації бувають різноманітними. Організаційну діяльність держави розділяють на організаційно-масову, культурно- і політико-виховно-статистичну

роботу, озброєний захист меж держави і тому подібне, виділяють також: контрольну, ідеологічну, виховну, інформаційно-технічну (допоміжну) і інші форми державної діяльності [165].

Організаційна діяльність - це, в основному, неправова державна діяльність. Строго кажучи, організаційна діяльність - це управлінська діяльність, що не тягне правових наслідків.

На нашу думку, необхідно запровадити класифікацію, згідно якої основними організаційними формами здійснення функцій держави є:

- 1), організаційно-регламентуюча;
- 2) організаційно-господарська;
- 3) організаційно-ідеологічна.

Організаційно-регламентуюча діяльність - це оперативна поточна організаційна робота за рішенням тих або інших конкретно-політичних завдань, техніко-організаційного забезпечення функціонування різних ланок державного механізму. Вона виражається у виконанні науково-дослідної і конкретно-організаційної роботи. У рамках організаційно-регламентуючої форми, у сфері попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій, спеціальними дослідницькими установами ведеться збір і оцінка необхідної інформації, а також розробка нових засобів порятунку і локалізації НС. Організаційно-регламентуюча діяльність також виражається в проведенні спеціалізованих виставок, форумів, конференцій, круглих столів з питань: пожежної справи, порятунку на водах, розбору завалів і тому подібне [77].

Організаційно-господарська діяльність - це оперативно-технічна, поточна господарська робота (економічне обґрунтування, контрольно-ревізійна діяльність, бухгалтерський облік, статистика, організація постачання, збуту і тому подібне) з матеріального забезпечення виконання різних державних функцій. Організаційно-господарська є найбільш об'ємною з усіх організаційних форм здійснення державних функцій. Основу організаційно-господарської форми здійснення функції держави складають організаційно-практична діяльність зі здійснення роботи, що становить зміст тієї або іншої функції, і

забезпечення постачання державних органів необхідними для їх роботи матеріальними благами.

Стосовно функції з попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій організаційно-практична діяльність виражається: в гасінні пожеж, порятунку потопаючих, в пошуку потерпілих в результаті природних і техногенних надзвичайних ситуацій, розборі завалів, дозволі соціально-побутових надзвичайних ситуацій, а також будівництві і ремонті пожежних частин, рятувальних постів, місць дислокації пошуково-рятувальної служби і об'єктів цивільного захисту, постачання структурних підрозділів ДСНС України засобами пожежогасінні (пожежні машини, пожежні рукави, спеціальні костюми і тому подібне), плавальними засобами, спеціальним устаткуванням для аварійно-рятувальної служби.

Організаційно-ідеологічна діяльність - повсякденна оперативно-роз'яснювальна, виховна робота з забезпечення виконання різних функцій держави (наприклад, роз'яснення виданих законів і інших нормативних актів; формування громадської думки; робота засобів масової інформації і так далі) [23].

Організаційно-ідеологічна діяльність у сфері попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій полягає в роботі спеціальних органів з роз'яснення положень законів і інших нормативно-правових актів, що регулюють громадські стосунки в області попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій, і здійсненні державної пропаганди профілактики НС. Державна пропаганда здійснюється різними засобами: з використанням наочної агітації; у роботі засобів масової інформації (телевізійні ролики, газетні статті і тому подібне); проведенні лекцій, інструктажів, семінарів.

Таким чином, діяльність, спрямована на рішення завдань, що стоять перед державою, і досягнення загальнозначущих цілей, здійснюється в певних формах. Ці форми є однорідною за своєю природою діяльністю спеціальних органів, що тягне або не спричиняє за собою видання, застосування або охорону правових норм.



Правові форми здійснення функції держави виражаються в створенні і застосуванні правових норм. У організаційних формах реалізується управлінська діяльність, що не тягне правових наслідків. Серед організаційних форм реалізації функцій держави виділяють:

- організаційно-регламентуючу,
- організаційно-господарську
- організаційно-ідеологічну.

Серцевину організаційно-господарської діяльності складає організаційно-практична робота з реалізації державних функцій. У діяльності державних органів з попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій можна виявити елементи як правових, так і організаційних форм реалізації державних функцій.

### **3.2. Сучасні заходи державної політики у сфері попередження надзвичайних ситуацій**

У рамках кожного напрямку державної функції з попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій є як правові, так і організаційні форми її реалізації. У одних напрямках переважають правові форми реалізації функцій держави (пожежна безпека, забезпечення безпеки на водних об'єктах), в інших - організаційні (пошуково-рятувальна діяльність), в третій їх співвідношення приблизно однаково (цивільна оборона).

Під правовими формами здійснення функцій держави розуміється єдина за своєю природою діяльність спеціально уповноважених суб'єктів з видання, застосування і охорони правових норм з метою рішення конкретних державних завдань у рамках реалізації певної державної функції. До правових форм реалізації функцій держави відносяться: правотворчість, правозастосування, і різні форми контрольно-наглядової, тобто правоохоронної діяльності.

В зв'язку з цим під правовими формами здійснення функції держави з

попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій слід розуміти різноманітну діяльність спеціальних уповноважених на це державних органів з видання, застосування і охорони правових норм від порушення у сфері профілактики і усунення несприятливих наслідків від надзвичайних ситуацій. Іншими словами, це створення і забезпечення правового регулювання в області боротьби з природними і техногенними катаклізмами, що завдають істотної шкоди громадського життя. Цивілізованій і соціально орієнтованій державі необхідно не лише «розгрібати завали», утворені надзвичайними подіями, тобто здійснювати організаційно-практичну роботу в порядку реагування на шкідливі наслідки, але і сформуванню соціально чутливу нормативну основу і юридичну практику з метою всемірного захисту прав і інтересів особи. Українська держава в цій сфері значною мірою відновила нормативну базу здійснення даної функції. Крім того, на нашу думку, не зайвим було б видання самостійного нормативного акту, що регулює організацію безпеки на водних об'єктах [43].

Велике значення в змісті функції держави з попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій займає застосування права, яке здійснюється в порядку юрисдикційного, виконавчо-розпорядчого, контрольно-наглядового і заохочувального способів правозастосування.

Юрисдикційний є класичним і найбільш «древнім» способом застосування права. Суть його полягає в розгляді суперечок про право в судовому порядку. Юрисдикційне правозастосування здійснюється в двох видах: регулятивному, тобто спрямованому на регулювання громадських стосунків, і охоронному - спрямованому на охорону правових норм від порушення. Для правозастосування у сфері попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій юрисдикційний спосіб є нетиповим. Він стає природним продовженням інших способів, наприклад, контрольно-наглядовим у випадках невиконання державних приписів за результатами перевірки або не обгрунтованого, на думку того, що перевіряється, притягнення до відповідальності. У разі відмови в наданні ліцензії або видачі дозволу особа має право звернутися до суду для відстоювання своїх прав. В цьому випадку юрисдикційний спосіб є продовженням виконавчо-розпорядчого

способу застосування права.

У рамках кожного напрямку державної функції з попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій існують завдання, рішення яких здійснюється виконавчо-розпорядчим способом правозастосування. Це видача різних дозволів і ліцензій на здійснення певних видів діяльності в області попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій. Ліцензування - видача на певних умовах дозволів (ліцензій) на право здійснення певних операцій [23].

Ліцензування у рамках пожежного нагляду - це діяльність спеціальних служб пожежного нагляду з перевірки можливості юридичних осіб і індивідуальних підприємців здійснювати заходи в області пожежної безпеки. Отримання ліцензії в області пожежного нагляду потрібно для здійснення двох видів діяльності :

- для здійснення заходів з гасіння пожеж;
- для здійснення робіт з монтажу, ремонту і обслуговуванню засобів забезпечення пожежної безпеки будівель і споруд.

Отримання ліцензії в області протипожежної безпеки регулюється окремим нормативним актом. Претендент на отримання ліцензії повинен відповідати певним умовам: мати в наявності спеціальну техніку і засоби зв'язку, мати штат спеціально навчених співробітників, і тому подібне. Якщо претендент відповідає необхідним умовам, він представляє в ліцензуючий орган оригінали і копії документів, що підтверджують виконання умов для отримання ліцензії. На підставі представлених документів ліцензуючий орган проводить перевірку:

- а) повноти і достовірності відомостей, що містяться в документах, представлених претендентом на отримання ліцензії, шляхом їх зіставлення з відомостями, що містяться в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб або Єдиному державному реєстрі індивідуальних підприємців;
- б) можливості виконання претендентом ліцензії ліцензійних вимог і умов відповідно до вимог, встановлених для організації перевірок .

За підсумками перевірки ліцензуючий орган видає претендентові документ, що надає право на здійснення діяльності в області протипожежної

безпеки (ліцензію), у разі невідповідності представлених відомостей - мотивована відмова. Ліцензія надається на п'ять років. Термін дії ліцензії може бути продовжений в порядку переоформлення [11].

У рамках організації безпеки на водних об'єктах виконавчо-розпорядчим способом правозастосування здійснюється проведення атестацій на право управління маломірними судами. Атестація на право управління маломірними судами здійснюється відповідно до встановлених законом правил у формі іспиту. До складання іспиту допускаються особи, що досягли вісімнадцятирічного віку, визнані придатними за станом здоров'я і що мають спеціальну теоретичну і практичну підготовку. За результатами іспиту видається посвідчення на право управління маломірним судном. У рамках виконавчо-розпорядчого способу застосування права у сфері організації безпеки на водних об'єктах також видаються права на експлуатацію маломірних судів, приводних і навідних об'єктів.

У області попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій проводиться атестація відносно аварійно-рятувальних служб, формувань і рятувальників. Атестація аварійно-рятувальних служб, аварійно-рятувальних формувань і рятувальників проводиться з метою визначення їх професійної готовності до реагування на надзвичайні ситуації природного і техногенного характеру і проведення робіт з їхньої ліквідації. Атестація також проводиться відносно освітніх установ з підготовки рятувальників, перепідготовці і підвищенню їх кваліфікації. Порядок проведення атестації затверджений Кабінетом Міністрів України.

Атестація аварійно-рятувальних служб здійснюється атестаційними комісіями різного рівня : міжвідомча атестаційна комісія, регіональні, територіальні, відомчі атестаційні комісії. До складу міжвідомчої комісії входять представники органів виконавчої влади, в структурі яких є аварійно-рятувальні служби, аварійно-рятувальні формування, а також органів нагляду за безпечним веденням робіт в промисловості.

Періодичність проходження атестації визначена в три роки. Сучасний

розвиток засобів порятунку і інших технічних пристосувань в області здійснення рятувальних робіт вимагає розробки окремих вимог при проведенні кожної атестації. Загальні вимоги встановлені міжвідомчою комісією.

У рамках виконавчо-розпорядчої діяльності здійснюється компенсація збитку потерпілим. Для цього у бюджеті кожного рівня (державному, регіонального, муніципального) створюються спеціальні резервні фонди. У разі ушкодження майна в результаті НС особа звертається в орган місцевого самоврядування. Якщо засобів місцевого резервного фонду недостатньо, адміністрація звертається на регіональний рівень і у разі недостатності - на державний.

Проведення перевірок в області попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій - це різновид державного контролю, що полягає в перевірці відповідності діючим в країні нормам і правилам діяльності юридичних осіб і індивідуальних підприємців [10].

Об'єкти, що знаходяться в державній і муніципальній власності, вимагають постійної перевірки на відповідність правилам цивільного захисту. Рішеннями державних і муніципальних органів частина об'єктів цивільного захисту передані в приватну власність. Перевірка об'єктів цивільного захисту здійснюється у рамках державного нагляду.

Таким чином, державна правова діяльність з попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій здійснюється в правотворчій і правозастосовних формах. Способами застосування права при цьому є: юрисдикційний, виконавчо-розпорядчий, контроль-наглядовий і заохочувальний. Юрисдикційним способом дозволяються спори у сфері попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій. У рамках виконавчого способу відбувається видача різних ліцензій і дозволів : на здійснення протипожежної діяльності, на право управління маломірними судами, і тому подібне. У рамках контроль-наглядового способу здійснюється державний контроль в області протипожежної безпеки, безпеки на водних об'єктах і цивільного захисту. Заохоченням відзначаються як професійні, так і непрофесійні суб'єкти.

Таким чином, під організаційними формами здійснення функцій держави треба розуміти однорідну за своїм характером діяльність спеціальних органів, не пов'язану з виданням, застосуванням і охороною правових норм. Іншими словами, це щоденна робота спеціальних ланок державного механізму, спрямована на організаційне забезпечення функціонування держави. Організаційна діяльність тісно пов'язана з правовою і розглядається як така, що не протирічить нормам права і дозволена ними.

Основу організаційної діяльності складає практична робота певних органів, спрямована на рішення конкретних державних завдань. Вона виражається в прокладенні нових доріг, будівництві дитячих садів, шкіл, поліклінік, створенні парків, скверів і тому подібне, а також підтримці цих об'єктів у функціональному стані. До організаційної діяльності також відноситься забезпечення елементів державного механізму необхідними матеріальними ресурсами для підтримки його функціонального стану. У рамках організаційної діяльності ведуться науково-технічні розробки і здійснюється їх впровадження в повсякденну діяльність структурних підрозділів ДСНС України [60]. Усю організаційну діяльність необхідно розділяти на:

- організаційно-регламентуючу,
- організаційно-господарську,
- організаційно-ідеологічну.

Організаційно-регламентуючу діяльність необхідно спрямувати на розробку нових засобів профілактики і ліквідації надзвичайних ситуацій, збір і аналіз інформації про них, а також вироблення відповідних науково-технічних рекомендацій. Цими установами ведеться робота з вдосконалення засобів пожежогасінні, пошуку і порятунку людей, медицини катастроф і тому подібне. Деякі з розробок не мають аналогів у світі. На жаль, їх впровадження в повсякденну роботу ускладнене недоліком фінансування та воєнним станом в державі.

У рамках організаційно-регламентуючої діяльності відбувається збір і аналіз інформації про надзвичайні ситуації, що сталися на території держави.

В рамках науково-дослідної діяльності ця інформація аналізується, визначаються причини надзвичайних ситуацій, намічаються шляхи їх запобігання. На основі цих розробок готуються проекти нормативних актів і відомчі рекомендації, спрямовані на вдосконалення державної політики у сфері профілактики НС. Тут проявляється взаємопроникнення організаційних і правових форм реалізації державних функцій і взаємодія різних ланок державного механізму.

До сфери організаційно-регламентуючої форми здійснення функції з попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій також відноситься діяльність з організації спеціальних виставок, конференцій, форумів. Необхідно відмітити, що це лише організаторська діяльність, наприклад, підготовка приміщення (розклеювання плакатів, розставляння столів, і тому подібне), самі ж заходи відносяться до організаційно-ідеологічної діяльності [43].

Організаційно-господарську діяльність повинна наповнювати два процеси: процес матеріального забезпечення діяльності державних організацій (органів) і їх практичну роботу. Будь-яка державна організація є деякою абстракцією, тобто як щось речове вона не існує, а існує певна група людей, як задана певним чином структурована спільність, яка має форму, що називається «організацією». Таким чином, матеріальне забезпечення діяльності державних організацій є забезпечення складових її людей, що служать матеріальними ресурсами, які потрібні їм для виконання «ланцюжка» взаємозв'язаних дій, результат яких сприймається іншими членами суспільства як державні дії.

У рамках функції з попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій процес матеріального забезпечення виражається в постачанні спеціальних суб'єктів засобами реалізації цієї державної функції. Ці засоби можна умовно розділити на три групи:

- 1) Засоби щоденної необхідності (офісні меблі, канцелярські товари, формений одяг і тому подібне).
- 2) Спеціальні засоби (спеціальна форма, засоби гасіння і порятунку: пожежні «рукави», брандспойти, кисневі балони, гідравлічні ножиці, спеціальні

пили і тому подібне).

3) Спеціальна техніка (пожежні машини, автомобілі служб порятунку, маломірні судна, рятувальні і пожежні літаки і вертольоти, пожежні броньовики т.п.).

У структурі органів ДСНС України різного рівня існують спеціальні підрозділи із питань організації постачання. На нашу думку, потрібне законодавче встановлення мінімуму постачання структурних підрозділів, що реалізують державну функцію з попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій.

Іншим важливим напрямом організаційно-господарської діяльності виступає організаційно-практична робота. Це щоденна робота державних органів з розвитку інфраструктури суспільства і виконанню різних послуг. Така робота виражається у будівництві і ремонті доріг, шкіл, дитячих садів, поліклінік і інших державних установ, а також виконанні різних державних послуг, не пов'язаних з правозастосуванням, наприклад, робота лікарів, учителів, і тому подібне. У рамках функції з попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій така робота виражається в практичній діяльності структурних підрозділів ДСНС України, тобто пожежогасінні, порятунку людей на воді, розборі завалів і пошуку потерпілих, а також ліквідації інших надзвичайних ситуацій і їх наслідків [131].

Гасіння пожеж - це бойові дії, спрямовані на порятунок людей, майна і ліквідацію пожеж. Іншими словами - це процес ліквідації пожежі, тобто хімічного процесу, результатом якого може бути спричинення збитку. Гасіння пожежі, або пожежогасіння, здійснюється на основі певних принципів. Принципи гасіння є загальними, засадничими, керівними ідеями про способи ведення подібних бойових дій для досягнення цілей в гасінні пожежі. Принципи гасіння пожеж носять історичний характер. З часом, з розвитком науки і техніки в області пожежогасінні одні принципи відмирають, інші з'являються. Існують два засадничі принципи пожежогасінні, що не втратили актуальності до теперішнього часу: принцип безперервності і принцип активності.



Принцип безперервності, суть якого полягає в тому, що початі бойові дії повинні вестися активно і безперервно, у будь-яку пору року і доби, у будь-яку погоду до повної ліквідації пожежі. Принцип безперервності тісно пов'язаний з принципом активності. Активність проявляється в сміливому і розумному дерзанні, прагненні знайти кращі методи і способи виконання поставлених завдань, в готовності узяти на себе відповідальність за сміливе рішення. Йдеться про ініціативу в застосуванні наукових методів, знаходженні з їх допомогою оптимальних рішень і наполегливому проведенні цих рішень в життя [88].

Сукупність прийомів і способів гасіння пожежі прийнято називати пожежною тактикою. Пожежна тактика - це теорія і практика підготовки і ведення бойових дій підрозділів з гасіння пожеж. Усю сукупність прийомів і способів гасіння пожеж в науці прийнято розділяти на:

- гасіння пожеж в житлових і громадських будівлях;
- гасіння пожеж в промислових спорудах;
- гасіння пожеж на об'єктах видобичі, зберігання і переробки легкозаймистих рідин і горючих рідин;
- гасіння пожеж на відкритих просторах твердих горючих матеріалів (лісоматеріалів);
- гасіння пожеж на об'єктах транспорту;
- гасіння пожеж на об'єктах сільської місцевості.

Організаційно-практична робота з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій проявляється у виконанні аварійно-рятувальних робіт. Аварійно-рятувальні роботи - це дії з порятунку людей, матеріальних і культурних цінностей, захисту природного середовища в зоні надзвичайних ситуацій, локалізації надзвичайних ситуацій, пригнічення і зниження до максимально можливого рівня характерних для них небезпечних чинників. Аварійно-рятувальні роботи характеризуються наявністю чинників, загрозливих життю і здоров'ю людей, що проводять ці роботи, і вимагають спеціальної підготовки, екіпіровки і оснащення. Аварійно-рятувальні роботи здійснюються з використанням спеціальної техніки, а іноді і спеціально навчених собак. До

аварійно-рятувальної діяльності також відноситься виконання пошуково-рятувальних робіт. Вони виражаються в пошуку потерпілих і розборі завалів, що утворилися в результаті надзвичайної ситуації; пошуку осіб, що загубилися при різних обставинах (грибники, туристи і тому подібне). Існують загальні правила виконання пошуково-рятувальних робіт. В якості «специфічних» виділяються:

- пошуково-рятувальні роботи при надзвичайних ситуаціях на транспорті;
- пошуково-рятувальні роботи в умовах пожежі;
- пошуково-рятувальні роботи в умовах радіоактивного забруднення;
- пошуково-рятувальні роботи в зоні викидів (проток) аварійно-хімічно небезпечних речовин;
- пошуково-рятувальні роботи в горах і на воді, а також в умовах епідемії.

Особливий напрям практичної діяльності складає ліквідація соціально-побутових надзвичайних ситуацій (відкриття дверей, що закрилися; витягання осіб, «застряглих» в результаті ДТП; і тому подібне)[113]

У сфері цивільного захисту в організаційно-практичній формі виконуються заходи з підтримки технічного стану об'єктів цивільного захисту і засобів сповіщення. Це поточний ремонт цих об'єктів, а також перевірка засобів сповіщення.

У рамках організаційно-ідеологічної форми необхідно здійснювати процес ідеологічного виховання громадян, що виражається в роз'ясненні положень закону, а також дії через засоби масової інформації і виді наочної агітації. Основою ідеологічної діяльності є державна пропаганда або агітація. Пропаганда (від латів. *propaganda* - «підмет поширення») - популяризація і поширення політичних, філософських, релігійних, наукових, художніх або інших ідей в суспільстві за допомогою усної мови, засобів масової інформації, візуальних або інших засобів дії на суспільну свідомість. Державна пропаганда ведеться в різних сферах громадського життя, зокрема пропаганда режиму законності. У сфері попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій державна

пропаганда виражається у вигляді наочної агітації, рекомендації безпечних і правомірних форм поведінки, спеціальних відеороликів і навчання за напрямками досліджуваної нами функції.

Визначення протипожежної пропаганди в науці склалося вже досить давно. Під нею розуміється поширення пожежно-технічних знань, цілеспрямоване інформування суспільства про проблеми і шляхи забезпечення пожежної безпеки, здійснюване через засоби масової інформації, за допомогою видання спеціальної літератури, влаштування технічних виставок, оглядів, конференцій і використання інших форм інформування населення, не заборонених законодавством.

Інші напрями пропагандистської діяльності у сфері попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій не знайшли в науці такого чіткого формулювання, як протипожежна пропаганда. Проте це не означає, що така робота державою не ведеться. Вона здійснюється більшою мірою у вигляді наочної і відео-агітації. Пропаганда у сфері профілактики і усунення надзвичайних ситуацій ведеться і за допомогою таких сучасних засобів масової інформації, як Інтернет.

У контексті організаційно-ідеологічної форми реалізації державної функції ведеться щоденна робота керівних органів ДСНС України з особовим складом [100]. Це агітаційна робота, спрямована на підвищення якості виконання покладених обов'язків, освоєння передових методів роботи і сучасної техніки; проведення різних спеціалізованих конференцій, форумів, змагань.

У рамках організаційно-ідеологічної діяльності з реалізації досліджуваної функції відбувається процес навчання посадовців і фахівців цивільного захисту, в чий професійні обов'язки не входить попередження і ліквідація надзвичайних ситуацій, наприклад, відповідальні за цивільний захист і надзвичайні ситуації на певній території або підприємстві.

Ті, що пройшли навчання повинні знати:

- вимоги нормативних правових документів з організації і проведення заходів цивільного захисту, заходів з попередження і ліквідації надзвичайних

ситуацій, забезпечення пожежної безпеки і безпеки людей на водних об'єктах;

- структуру і завдання цивільного захисту, підсистеми української системи попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій відповідного рівня, зміст, методика розробки і планування заходів цивільного захисту, заходів з попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій;

- склад, завдання, можливості і порядок застосування сил цивільного захисту і системи попередження надзвичайних ситуацій, а також заходи з забезпечення їх постійної готовності;

- види надзвичайних ситуацій, причини їх виникнення, основні характеристики, характерні особливості екологічної і техногенної обстановки на території держави;

- порядок проведення спеціальної обробки, дозиметричного і хімічного контролю;

- порядок створення в цілях виконання заходу і завдань з захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій запасів (резервів) фінансових, матеріально-технічних, продовольчих, медичних і інших засобів, їх об'єми, умови утримання і поповнення;

- організацію і порядок взаємодії між органами управління і силами цивільного захисту і системи попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій;

- організацію і порядок проведення аварійно-рятувальних і інших невідкладних робіт при ліквідації надзвичайних ситуацій мирного і військового часу;

- організацію і порядок навчання населення в області безпеки життєдіяльності;

- організацію, форми і методи пропаганди знань в області безпеки життєдіяльності серед населення;

Також необхідно розробити вимоги, в яких прописати, що повинні вміти відповідальні особи, а саме:

- розробляти плануючі документи в області цивільного захисту і захисту від надзвичайних ситуацій;

- аналізувати, оцінювати обстановку і приймати рішення в області цивільного захисту і захисту від надзвичайних ситуацій в об'ємі займаної посади;
- організовувати проведення аварійно-рятувальних і інших невідкладних робіт, здійснювати управління підпорядкованими силами при виконанні робіт;
- організовувати і забезпечувати виконання заходів пожежної безпеки;
- організовувати проведення заходів з надання населенню притулків, засобів індивідуального захисту, евакуації населення, матеріальних і культурних цінностей у безпечні райони, першочерговому забезпеченню постраждалого населення;
- організовувати і здійснювати безпечну експлуатацію небезпечних виробничих систем і об'єктів;
- організовувати і проводити підготовку підпорядкованих органів управління, посадовців, сил цивільного захисту і системи попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій, а також навчання населення в області безпеки життєдіяльності;
- здійснювати заходи з виконання завдань мобілізаційного плану в області цивільного захисту.

Таким чином, єдина організаційна державна діяльність виражається в тому, що регламентує, організує господарську і ідеологічну діяльність. Основу цієї діяльності складає організаційно-практична робота з розвитку інфраструктури, надання послуг і господарському забезпеченню структурних підрозділів державного механізму. Ідеологічна діяльність проявляється в культурно-пропагандистському вихованні суспільства, спрямованому на попередження надзвичайних ситуацій. Організаційна діяльність тісно пов'язаний з правовою, такою, що виражається в прийнятті необхідних нормативно-правових актів. Правова діяльність у сфері попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій здійснюється у формі правотворчості і правозастосування юрисдикційним, виконавчо-розпорядчим, наглядовим і заохочувальним способами.

### **3.3. Стратегічні напрями удосконалення соціально-економічного механізм державної політики у сфері попередження надзвичайних ситуацій.**

Сучасна наука, на жаль, не завжди може визначати причини виникнення природних надзвичайних ситуацій і, отже, прогнозувати їх. Абсолютно інша ситуація спостерігається при аналізі техногенних і антропогенних надзвичайних ситуацій, тут їх причини в науці визначені вже давно.

До головних причин виникнення надзвичайних ситуацій відносяться:

- відмова технічних систем із-за дефектів виготовлення і порушень режимів експлуатації;
- помилкові дії операторів технічних систем;
- концентрація різних виробництв в промислових зонах без належного вивчення їх взаємовпливу;
- зовнішні негативні дії на об'єкти енергетики, транспорту та інше.

Надзвичайні ситуації як природного, так і техногенного і антропогенного характеру у своєму розвитку проходять п'ять типових фаз:

Перша - накопичення відхилень від нормального стану або процесу.

Друга — ініціація надзвичайної події (аварії, катастрофи або стихійного лиха), тобто під надзвичайною подією можна розуміти подію як природного, так і техногенного або антропогенного походження. При випадку аварії на виробництві в цей період підприємство або його частина переходять в нестабільний стан, коли з'являється чинник нестійкості. Цей період можна назвати «аварійною ситуацією» — аварія ще не сталася, але її передумови наявні. У цей період у ряді випадків ще може існувати реальна можливість або запобігти аварії, або істотно зменшити її масштаби.

Третя - процес надзвичайної події, під час якої відбувається безпосередня дія на людей, об'єкти і природне середовище первинних вражаючих чинників.

При аварії на виробництві в цей період відбувається вивільнення енергії, речовин, які можуть нести руйнівний характер, при цьому масштаби наслідків і характер протікання аварії значною мірою визначаються не початковою подією, а структурою підприємства і використовуваною на ньому технологією, ця особливість ускладнює прогнозування розвитку лиха, що настало.

Четверта — вихід аварії за межі території підприємства і дія залишкових чинників.

П'ята - ліквідація наслідків аварії або природної катастрофи. На цій стадії відбувається усунення результатів дії небезпечних чинників, породжених аварією або стихійним лихом, проведення рятувальних робіт у вогнищі аварії або в районі стихійного лиха або в примикаючих зонах.

Для найкращого розуміння суті такого явища, як надзвичайна ситуація, в науці пропонуються і інші, окрім вказаної в законі, класифікації. Наприклад, розділення надзвичайних ситуацій за соціальною суттю - на конфліктні і безконфліктні [132].

До конфліктних можуть бути віднесені: військові зіткнення, економічні кризи, екстремістська політична боротьба, соціальні вибухи, національні і релігійні конфлікти, тероризм, розгул кримінальної злочинності, великомасштабна корупція і тому подібне.

Безконфліктні надзвичайні ситуації, у свою чергу, можуть бути класифіковані (систематизовані) зазначним числом ознак.

Загальним для них є те, що в їх основі не лежить протиборство різних держав або соціальних груп.

Кожному виду надзвичайних ситуацій властива своя швидкість поширення небезпеки, що являється важливою складовою інтенсивності протікання надзвичайної події і характеризує міра несподіваності дії вражаючих чинників. За темпом розвитку надзвичайні ситуації діляться на: раптові, стрімкі, помірні, плавні.

Раптові надзвичайні ситуації не мають яскраво виражених передумов і обмеження в часі (вибухи, транспортні аварії, землетруси і так далі).

Стрімкі - надзвичайні ситуації, що виникають також швидко, як і раптові, при цьому неможливо або складно спрогнозувати момент їхнього завершення і міру наслідків (пожежі, викиди газоподібних сильнодіючих отруйних речовин)[73].

Помірні (викид радіоактивних речовин, аварії на комунальних системах, виверження вулканів, повені і ін.); швидкість розвитку цих надзвичайних ситуацій приблизно рівняється здійсненню заходів з їхньої ліквідації.

Плавні (чи повільні) надзвичайні ситуації (аварії на очисних спорудах, посухи, епідемії, екологічні відхилення і тому подібне) можуть тривати багато місяців і роки.

Таким чином, об'єктами функції з попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій є громадські відношення, вимагаючи приведення в нормальний (впорядкований) стан, причиною дисбалансу яких виступають надзвичайні ситуації. Сама по собі будь-яка надзвичайна ситуація, з юридичної точки зору, є нормативно закріпленим станом економічних, політичних і правових умов діяльності (режиму) на певній території з метою усунення несприятливих наслідків і відновлення порядку. Виникнення на певній території надзвичайної ситуації дозволяє органам державної влади ввести спеціальний режим, що встановлює (а в деяких випадках і що обмежує) права і законні інтереси громадян і вводить додаткові обов'язки для них. Отже, щоб уникнути зловживань з боку органів державної влади необхідно враховувати, що надзвичайною визнається тільки та ситуація, що прямо вказана в законі.

Введення на певній території режиму підвищеної готовності або надзвичайної ситуації можливо тільки після ухвалення рішення відповідного органу виконавчої влади. При цьому ознаки необхідні для введення вказаних вище режимів законодавцем не визначені, отже, ухвалення такого рішення цілком лягає на плечі глав виконавчої влади.

Викликає інтерес поняття «режиму надзвичайного стану» [42]. По своїй суті режим надзвичайного стану схожий з режимом надзвичайної ситуації, але не ідентичний йому. Режим надзвичайного стану, як і режим надзвичайної



ситуації, вводиться спеціально уповноваженим державним органом на певній території. При цьому закон чіткіше визначає: орган, уповноважений на введення надзвичайного стану (Президент України), і підстави введення надзвичайного стану :

а) спроби насильницької зміни конституційного ладу, захоплення або привласнення влади, озброєний заколот, масові безлади, терористичні акти, блокування або захоплення особливо важливих об'єктів або окремих місцевостей, підготовка і діяльність незаконних озброєних формувань, міжнаціональні, міжконфесійні і регіональні конфлікти, що супроводжуються насильницькими діями, створюють безпосередню загрозу життя і безпеки громадян, нормальної діяльності органів державної влади і органів місцевого самоврядування;

б) надзвичайні ситуації природного і техногенного характеру, надзвичайні екологічні ситуації, у тому числі епідемії і епізоотії, що виникли в результаті аварій, небезпечних природних явищ, катастроф, стихійних і інших лих, людські жертви, що спричинили (що можуть спричинити), нанесення збитку здоров'ю людей і природному довкіллю, значні матеріальні втрати і порушення умов життєдіяльності населення і вимагаючи проведення масштабних аварійно-рятувальних і інших невідкладних робіт.

Встановлення законодавцем строгішого порядку введення «режиму надзвичайного стану» говорить про його в порівнянні з «надзвичайною ситуацією» ширшого поняття. Іншими словами, введення режиму надзвичайного стану завжди означає виникнення режиму надзвичайної ситуації, а введення режиму надзвичайної ситуації не обов'язково призводить до режиму надзвичайного стану. Виникнення надзвичайної ситуації є «каталізатором», що провокує керівника держави на введення «режиму надзвичайного стану»[75].

Необхідно відмітити, що не будь-яка надзвичайна ситуація вимагає введення на певній території відповідного режиму. Це необхідно або у разі масштабних ситуацій, або у разі, коли ці ситуації потенційно можуть стати масштабними.

Іншим способом кваліфікації події в якості надзвичайної ситуації являється пряма вказівка на нього в законі.

Для зручності кваліфікації законодавцем були розроблені спеціалізовані збірки понять і визначень, що дозволяють визначити ситуацію в якості надзвичайної. Ці нормативно-технічні регламенти дозволяють безпомилково кваліфікувати складні природні і техногенні явища, отже, мобілізувати відповідні сили і засоби для їх локалізації і ліквідації.

Об'єкти та функції з попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій зумовлюють її мету. Точно виділити мету певних функцій досить складно, бо вони, як і функції взагалі, знаходяться в тісному взаємозв'язку. Функція з попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій спрямована на попередження негативних наслідків, викликаних надзвичайними ситуаціями, і їх ліквідацію.

Об'єднуючою ознакою суб'єктів функції держави з попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій є спеціальна компетенція, що надає їм виняткове право на профілактику і ліквідацію надзвичайних ситуацій. Безперечним є і те, що вони повинні відноситися переважно до органів виконавчої влади. Доцільно, на наш погляд, усіх суб'єктів даної функції розділити на керівні і підлеглі. Перші організують загальне керівництво органами і формують основні напрями політики у сфері попереджувальної і ліквідаційної діяльності з усунення надзвичайних ситуацій. Другі здійснюють конкретну роботу, що становить зміст діяльності цієї функції [78].

Також Кабінету Міністрів, згідно законодавства України, належить найважливіша роль у сфері забезпечення безпеки від загроз, витікаючих після надзвичайних ситуацій, викликаних соціальними конфліктами, катастрофами, пожежами, епідеміями, стихійними лихами і іншими явищами соціального, техногенного і природного характеру, загрозливими життєдіяльності суспільства. Так нормативно-правовими актами України конкретизовано повноваження Кабінету Міністрів та Верховної Ради у сфері попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій, до них відносяться:

- видання на основі і у виконання Конституції України, законів і

нормативних актів Президента України постанов і розпоряджень в області захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій і забезпечення їх виконання;

- організація проведення наукових досліджень в області захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій;

- розробка і забезпечення виконання спеціальних державних програм в області захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій державного характеру;

- визначення завдань, функцій, порядку діяльності, прав і обов'язків органів виконавчої влади в області захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, керівництво єдиною державною системою попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій;

- забезпечення створення державних резервів фінансових і матеріальних ресурсів для ліквідації надзвичайних ситуацій державного характеру, а також визначення порядку використання вказаних резервів;

- установка і контроль процесу виробництва, режиму зберігання, умов перевезення і порядку використання радіоактивних і інших особливо небезпечних речовин;

- установка класифікації надзвичайних ситуацій і повноважень виконавчих органів державної влади з їх ліквідації;

- забезпечення захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій державного характеру, визначення порядку надання фінансової допомоги з державного бюджету при виникненні надзвичайних ситуацій регіонального характеру;

- визначення порядку залучення військ до ліквідації надзвичайних ситуацій;

- визначення порядку збору інформації в області захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, порядку обміну вказаною інформацією між виконавчими органами державної влади, а також органами управління, спеціально уповноваженими на рішення завдань в області захисту населення і

територій від надзвичайних ситуацій;

- визначення порядку надання ділянок для установки і (чи) установки спеціалізованих технічних засобів сповіщення і інформування населення в місцях масового перебування людей [142].

Таким чином, система суб'єктів функції з попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій є складною структурою різних за статусом суб'єктів. Закон надає великі повноваження органам виконавчої влади в області попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій.

Найважливішим аспектом діяльності системи попередження НС і подолання їх наслідків є проведення комплексу робіт з ліквідації наслідків екстремальних явищ. В ході здійснення цього комплексу, передусім, необхідно забезпечити проведення інженерно-рятувальних і аварійно-відновних робіт. На їх здійснення спрямовуються усі наявні у розпорядженні засоби в цілях максимальної концентрації сил для якнайшвидшого здійснення. При цьому органи управління з НС експертним способом повинні встановити термін проведення аварійно-рятувальних робіт, а потім на основі нормативного методу визначити наступні показники[100]:

- кількість аварійно-рятувальних формувань (груп, ланок);
- кількість бригад, санітарних дружин і авто-санітарних загонів (за видами);
- об'єми поставок медичного спорядження для надання першої медичної і лікарської допомоги;
- кількість пасажирських транспортних засобів;
- кількість вантажних транспортних засобів;
- кількість будівельної техніки (за видами);
- об'єми поставок продуктів харчування, товарів першої необхідності і комунально-побутових послуг для життєзабезпечення постраждалого населення (по видах);
- об'єми поставок кормів для забезпечення постраждалих сільськогосподарських тварин (за видами);

- чисельність і кількість загонів МВС;
- об'єми поставок основних видів матеріалів (за видами);
- об'єми поставок основних видів рятувального спорядження (за видами);
- кількість засобів освітлення зони НС в нічний час доби .

Паралельно з проведенням інженерно-рятувальних і аварійно- відновних робіт, повинен здійснюватися комплекс підготовчих робіт із створення умов для проведення робіт з повного відновлення і ліквідації наслідків НС.

Первинним заходом, пов'язаним з виконанням комплексу підготовчих робіт являється організація зовнішніх транспортних зв'язків. Оскільки для проведення відновних робіт завжди необхідно завозити велику кількість вантажів їх інших регіонів. Найбільшу актуальність в умовах області має автомобільний і залізничний транспорт, який доцільно використати для доставки практично будь-яких вантажів. У зв'язку з цим перед органами управління в НС виникає завдання з організації відновлення, передусім, транспортних комунікацій і забезпечення їх високої пропускної спроможності.

Іншим найважливішим аспектом діяльності органів управління в НС є організація енергопостачання відновних робіт [147]. Органи управління в НС при цьому повинні визначити потреби в електроенергетичних ресурсах і співвіднести їх з можливостями фізичних постачань електроенергії, енергосистемами, що знаходяться у строю, а також передбачити потреби в мастильних матеріалах, газі і інших видах палива.

У разі, якщо існуючі енергосистеми виведені з ладу, першочергове значення набуває відновлення ліній електропередачі. Крім того, при необхідності організовується будівництво тимчасових стаціонарних теплових електростанцій або гідроелектростанцій, а також використовуються інвентарні пересувні (у вагонах і у фургоні) енергостанції і енергопотяги. На практиці найбільш доцільним є використання комбінованої схеми енергопостачання для споживачів, що не допускають перерв в електропостачанні навіть впродовж короткого часу.

Разом з організацією забезпечення електроенергією, органи управління в НС покликані організувати доставку в зону НС бензину, дизельного палива і мастильних матеріалів, із створенням їх запасів не менш 3-х заправок, для забезпечення безперебійної роботи техніки. Причому їх складування повинне відповідати нормам безпеки і знаходитися під охороною [160].

При ліквідації аварій на господарських об'єктах повинні максимально використовуватися аварійні формування тих відомчих і об'єктових комісій, яким належать ці об'єкти і які найбільшою мірою підготовлені до характерних ознак таких аварій.

Одним з основних завдань органів публічного управління в НС є організація матеріального забезпечення усього комплексу відновних робіт. Для цього плановими органами комісій з НС розробляються плани матеріально-технічного постачання, які повинні визначити необхідні об'єми матеріально-технічних ресурсів для здійснення аварійних і будівельних робіт з урахуванням застосування найбільш економічних і прогресивних матеріалів, забезпечити найбільш раціональні господарські зв'язки між постачальниками і відновними формуваннями, а також повну відповідність між термінами введення в дію постраждалих об'єктів і термінами постачань для них матеріалів і устаткування, необхідної якості і асортименту [167].

Рішення цієї задачі доцільно здійснювати на рівні урядових комісій, які в силу своїх широких повноважень можуть організувати і забезпечувати координацію матеріально-технічного постачання відновних робіт наступними видами ресурсів :

- що фондуються і розподіляються Кабінетом Міністрів України;
- що фондуються і розподіляються Воєнною адміністрацією області;
- розподіляються відомствами управління торгівлею і матеріально-технічним забезпеченням;
- що виготовляються і розподіляються будівельними організаціями і відомствами;
- розподіляються місцевими адміністраціями - децентралізовані

заготівлі;

- неплановані, такі, що поставляються на відновні роботи підприємствами недержавних форм власності;

- що поступили у вигляді гуманітарної допомоги.

Урядові комісії на основі заявок місцевих комісій з НС визначають для усіх цих органів номенклатуру матеріально-технічних ресурсів і здійснюють планування об'ємів їх поставок на відновні роботи, а також у разі потреби виділяють кошти з державного резерву.

У цих цілях необхідно розробляти баланси, річні і перспективні плани розподілу найбільш важливих видів продукції, таких як харчові продукти, вироби легкої промисловості, хімічні продукти, гумотехнічні вироби, лісо-матеріали, будівельні матеріали (цемент, скло віконне, покрівельні матеріали, стінні матеріали, радіатори, котли, сортовий азбест, труби керамічні і азбестоцементні, труби чавунні і залізобетонні напірні, ванни, плити облицювальні), вироби машинобудування, хімічне і холодильне устаткування, промислова апаратура, вироби автомобільної промисловості, електротехнічне устаткування, кабельні вироби і так далі [171].

Це відбувається у тому випадку, коли є чітка стратегія дій, що містить у своїй основі відношення до факту виникнення лих, як до події, що дає можливість позбавитися від застарілої технології, соціальних і економічних структур, моделей взаємодії. Таким чином, ще на стадії проведення рятувальних і невідкладних аварійно-відновних робіт існує необхідність розробки стратегічних документів, що обґрунтовують перспективи відновлення постраждалих регіонів і визначення відповідних індикативних показників цільового і оцінного характеру. Подібна система показників повинна конкретизувати межу подолання НС і дати можливість моніторингу цього подолання.

Принциповими умовами проведення реабілітації постраждалих районів і об'єктів можна виділити наступні:

- безповоротність тяжких наслідків НС за відсутності перспектив

успішного позиціонування постраждалих районів, населених пунктів і об'єктів, що зазвичай має місце в регіонах, що мали статус депресивних ще до виникнення лих;

- необхідність відмови від відновлення раніше існуючого рівня постраждалих районів, населених пунктів і об'єктів при необхідності їх реструктуризації і заміни на новій технічній базі;

- відновлення постраждалих районів, населених пунктів і об'єктів переважно на базі, що існувала до виникнення НС.

Особливістю проведення реабілітації в першому випадку є необхідність залучення значного об'єму ресурсів і допомоги державних органів управління. Потрібна розробка програм державного рівня, що викликано наступними причинами [154]:

- високим масштабом заходів;
- високим рівнем капітальних вкладень;
- екстериторіальністю заходів, що проводяться;
- відсутністю засобів у регіональних і місцевих органів управління.

У другому випадку завдання поновлення після НС (реабілітації) вирішується при активній участі регіональних органів управління з широким залученням засобів самого постраждалого регіону. Можливі варіанти передачі частини державного майна в оренду або побудову інших схем.

У третьому випадку реабілітація може проводитися за рахунок корпоративних джерел або за рахунок засобів самих підприємств.

Основними сферами реабілітації постраждалих районів, населених пунктів і територій являються наступні [123]:

- економічна база, з урахуванням відновлення обсягів виробництва регіонального валового продукту;
- соціальна і інженерна інфраструктура, особливо житловий фонд, об'єкти соціального призначення, транспортні і інженерні комунікації і споруди;
- освіта і культура, головним чином підготовка і перепідготовка кадрів;
- питання зайнятості населення на основі надання робочих місць,



оптимального використання трудових ресурсів;

- питання диференціації рівня життя населення з урахуванням скорочення диференціації з доходів, захисту уразливих верств населення, забезпечення гідного існування;

- питання повторного виникнення НС.

Слід підкреслити, що останніми роками намітилася управлінська тенденція зниження ролі держави в проведенні заходів реабілітаційного характеру. Йде скорочення централізованого фінансування, заходів, що реалізуються в регіонах. Практично в усіх програмах, що приймаються, вже на стадії розробки закладається пайове фінансування, у тому числі і за рахунок децентралізованих джерел.

Дія на регіональному рівні соціально-економічного механізму попередження НС і подолання їх наслідків в цих умовах передбачає створення умов для забезпечення доступності кредитів, надання податкових пільг, надання консультативних послуг, залучення засобів з корпоративних джерел, створення нових робочих місць, організація навчання і перепідготовки кадрів [38].

В цілому в сучасних умовах розробка програм відновлення і повної економічної реабілітації постраждалих районів, населених пунктів і об'єктів повинна передбачати наступні особливості:

- участь представників місцевого співтовариства в соціальному обґрунтуванні пропонованих рішень, широке сповіщення населення у процесі розробки і підсумковому варіанті програми;

- забезпечення наукового опрацювання програми з питань ризиків повторного виникнення НС, проведення заходів превентивного характеру;

- здійснення сценарного аналізу і моделювання різних варіантів здійснення комплексу реабілітаційних заходів;

- забезпечення гнучкості рішень і реалізації заходів на основі систематичного моніторингу розвитку ситуації і параметрів реалізації програми;

- забезпечення компромісу інтересів органів усіх рівнів управління проведенням економічної реабілітації.

Створення дієвого соціально-економічного механізму забезпечення попередження НС і подолання їх наслідків можливо лише тоді, коли в його основі лежить досить ефективний компроміс інтересів учасників відтворювального процесу. Проте, створення подібного компромісу є справою досить складною в силу багаторівневості та суперечності подібних інтересів.

Завдяки такому підходу простір інтересів можна підрозділити на:

- поле гармонізації, в межах якого дія соціально-економічного механізму попередження НС і подолання їх наслідків здійснюється на безпосередній основі і де гармонізація ситуації в результаті конкретної НС реалізується шляхом прямої дії;

- поле актуалізації, в межах якого забезпечення попередження НС і подолання їх наслідків і захист економічних інтересів здійснюється в результаті кумулятивного ефекту від заходів, що реалізуються не стільки стосовно конкретної НС, але як від загального функціонування соціально-економічного механізму забезпечення попередження НС і подолання їх наслідків;

- поле потенціалізації, що вимагає в принципі враховувати інтереси усієї світової спільноти і кожної окремої людини.

Відмітно, що поле гармонізації в просторі якого приймаються і реалізуються практичні рішення, тут співпадає з комплексом суб'єктів і об'єктів управління економікою, підкреслюючи вирішальне значення характеру соціально-економічного механізму забезпечення попередження НС і подолання їх наслідків.

Стосовно теоретичного розкриття поняття мітігації особливе значення має розуміння об'єктів захисту соціально - економічного механізму забезпечення попередження НС і подолання їх наслідків. У сучасних умовах, коли соціально-економічний розвиток і управління стратифікує від мега- до нанорівнів діяльність соціально - економічного механізму забезпечення попередження НС і подолання їх наслідків також повинна будуватися на подібній основі. Подібний підхід можна уявити у вигляді дев'яти рівнів на зрізі об'ємної моделі самої мітігаційної діяльності. Так мається на увазі, що відносно об'єктів захисту

кожного з подібних рівнів ця мітігаційна діяльність повинна здійснюватися по усьому комплексу заходів, що входять в поняття мітігації, з урахуванням усіх засадничих принципів, на основі яких ця діяльність реалізується [29].

Відмітно, що усі рівні загального соціально - економічного механізму забезпечення попередження НС і подолання їх наслідків повинні мати високу міру автономності. Це обумовлено тим, що кожен з цих рівнів, передусім, сам повинен забезпечувати свою стійкість. В силу подібної автономності по відношенню до кожного з цих рівнів можна говорити про спеціалізований соціально - економічний механізм забезпечення попередження НС і подолання їх наслідків цього рівня. Таким чином теоретично загальний соціально - економічний механізм забезпечення попередження НС і подолання їх наслідків буде синергією значною мірою автономних механізмів, об'єднаних в загальну ієрархію, у рамках якої залежно від масштабів НС може бути задіяний більший або менший комплекс інститутів. У прикладному ж відношенні, де функціонування повинне мати спрощений вигляд і виходити з діючої трирівневої системи публічного управління (країна, регіон, муніципалітет) особлива роль у складі рівнів загального соціально- економічного механізму забезпечення попередження НС і подолання їх наслідків повинна належати в регіональному рівні.

Наступним основним напрямом централізованого публічного управління в НС при формуванні державної політики на макро- і мезо-економічному рівні повинні стати економічне прогнозування, планове регулювання і координація функціонування господарства області в цілях мінімізації непрямого збитку, який наноситься внаслідок порушення нецентралізовані капітальні вкладення і передбачати забезпечення їх матеріальними ресурсами, надавати допомогу в забезпеченні проектною документацією і потужностями підрядних організацій при виконанні робіт.

Успішна реалізація цих підходів дозволить створювати сприятливе середовище для припливу капіталу і розвитку підприємницької активності. В

сукупності це дасть можливості для формування об'єктивних умов виходу постраждалого регіону з кризових умов [12].

Підводячи підсумки розгляду методичних питань планового регулювання в НС слід зазначити, що найбільш складним і відповідальним періодом мітігаційних заходів є проведення комплексу робіт з локалізації і ліквідації вогнища лиха. Сучасний рівень наукової опрацьованості цієї проблематики вимагає створення спеціальної автоматизованої інформаційно-управлінської системи для прийняття і реалізації рішень з управління в НС. Ця система повинна забезпечувати розрахунок потреб сил і засобів для проведення невідкладних робіт, здійснення комплексу відновних заходів, регулювання міжгосподарських зв'язків регіонального і міжрегіонального рівня, а також макроекономічних показників стабілізації регіонального ринку. Її функціонування дозволить підняти рівень науковості і обґрунтованості дії практично усіх елементів соціально-економічного механізму, а також дасть можливість конкретизувати основні завдання державної політики в ході ліквідації наслідків НС. Кінець кінцем це стане основою підвищення ефективності.

Усе це вимагає приділити особливу увагу розгляду питання методичного забезпечення надання економічної допомоги підприємствам і організаціям потерпілим від НС.

Проблематика надання економічної допомоги постраждалим підприємствам в найбільшій мірі, з добре розроблених аспектів економічної науки, співвідноситься з антикризовим управлінням [14]. А методика вибору економічних об'єктів надання державної допомоги дуже тісно перекликається з проблематикою вибору об'єктів надання подібної допомоги в період криз.

Відштовхуючись від цієї бази, у складі методики вибору об'єктів надання централізованої державної допомоги можна виділити три групи питань, які покликана вирішити подібна методика :

- визначення суб'єктно-об'єктних стосунків;
- процедурне оформлення;

- функціональний сенс вибору об'єктів, що підлягають наданню державної підтримки в період економічної реабілітації після НС.

Сучасний рівень розвитку обчислювальної техніки, розробки математичних алгоритмів і методів моделювання створює умови для того, щоб підняти питання прогнозування можливості виникнення НС і їх економічних наслідків на принципово новий рівень.

Подібне прогнозування з урахуванням того, що в нього неминуче будуть залучені практично усі державні і ринкові структури може стати саме тим генератором, який надасть імпульс вдосконалення усієї системи забезпечення попередження НС і подолання їх наслідків. Воно спричинить створення інформаційних баз даних і послужить рішенням безлічі інших питань наукового, адміністративного, фінансового і організаційного характеру [17, 40].

Першим завданням органів забезпечення попередження НС і подолання їх наслідків є проведення економічної оцінки наслідків лих. Основним елементом подібної оцінки на регіональному рівні служить визначення сукупного економічного збитку. Проте, його організація носить дуже конфліктний характер і не може бути ефективно здійснена без відповідного планування, яке, у свою чергу, здійснюватиметься в умовах високої міри ентропії і лобіювання різних інтересів. Це зумовлює високе значення наявності автоматизованої системи планування і ухвалення управлінських рішень в період НС. Сам процес відновлення повинен реалізовуватися на основі спеціального проекту відновлення постраждалого регіону, а його економічна реабілітація здійснюватися за рахунок непрямих методів регулювання, передусім, на основі регулювання грошової маси у рамках постраждалого регіону;

## Висновки до третього розділу

У ході досягнення у третьому розділі поставлених в дисертаційному дослідженні завдань, можна окреслити наступні висновки, а саме:

1. Функції держави знаходяться в тісному взаємозв'язку і взаємодії. Усі державні функції прийнято розділяти на зовнішні і внутрішні. Зовнішні функції спрямовані на взаємодію держав на міжнародній арені, а внутрішні — на рішення внутрішніх завдань, що стоять перед державою. До внутрішніх функцій відносяться: економічна, політична, фіскальна, правоохоронна, природоохоронна, ідеологічна, соціальна, а також — функція попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій.

2. Реалізація усіх державних функцій здійснюється в певних формах. Під формами реалізації державних функцій прийнято розуміти однорідну за своїм характером діяльність усіх або багатьох державних органів, за допомогою яких реалізуються його функції. Усі форми реалізації державних функцій прийнято розділяти на правові, тобто спрямовані на створення і застосування правових норм, і організаційні. При цьому необхідно враховувати, що і організаційна діяльність у загальних рисах врегульована нормами права.

3. У сфері попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій під правовими формами слід розуміти діяльність спеціальних уповноважених на це державних органів з видання, застосування і охорони правових норм від порушення у сфері профілактики і усунення несприятливих наслідків від надзвичайних ситуацій. Правові форми реалізуються у вигляді правотворчості і правозастосування. Правозастосування здійснюється різними способами: юрисдикційним, виконавчо-розпорядчим, контрольньо-наглядовим, заохочувальним.

4. Організаційна діяльність є роботою різних ланок державного механізму, спрямованою на організаційне забезпечення функціонування держави. Вона здійснюється в трьох формах:

організаційно-регламентуюча;  
організаційно-господарська;  
організаційно-ідеологічна.

У сфері попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій організаційно-регламентуюча діяльність спрямована на збір і аналіз інформації про них, а також вироблення відповідних науково-технічних рекомендацій. У її рамках відбувається процес матеріального забезпечення державних організацій (органів) і їх практична робота з гасіння пожеж, розбору завалів, пошуку і порятунку людей і тому подібне. Організаційно-ідеологічною є діяльність з ідеологічного виховання громадян, спрямована на профілактику і ліквідацію надзвичайних ситуацій, а також розвитку професійних навичок співробітників структурних підрозділів ДСНС України.

Проведене нами дослідження не претендує на вичерпний розгляд усіх сторін такої місткої і комплексної функції держави, як попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій. Завдання нашої роботи полягало в постановці самої проблеми і її загальнотеоретичному рішенні. Подальше вивчення цієї функції можливе у рамках міжнародного, конституційного, адміністративного і інших напрямів юридичного аналізу

5. Діяльність державних органів цивільного захисту полягає в розробці основних концепцій організації цивільного захисту і методики їх реалізації, а також здійсненні контрольної-наглядової діяльності. Суб'єктами цивільного захисту також можна назвати керівників підприємств і організацій, що проводять заходи цивільного захисту. Для локалізації великих НС або допомозі населенню при веденні військових дій притягуються спеціалізовані військові формування.

## ВИСНОВКИ

У дослідженні запропоновано розв'язання актуального завдання, що полягає в обґрунтуванні теоретичних засад та розробці практичних рекомендацій щодо удосконалення державної політики у сфері попередження надзвичайних ситуацій.

Результати проведених досліджень уможливають отримання таких висновків:

1. Охарактеризовано соціально-економічні наслідки надзвичайних ситуацій. Проведене нами дослідження соціально-економічного захисту населення при надзвичайних ситуаціях, визначене як комплекс заходів, що здійснюється системою спеціалізованих у цій галузі організацій різних форм власності, а також фізичними особами та спрямований на реалізацію законодавчо закріплених прав, здійснення усіх типів та видів соціально-економічної допомоги підтримання прийнятного рівня життя та соціальної стабільності постраждалих громадян може сприяти усуненню таких перелічених вище негативних соціальних явищ як девіація та аномія.

2. Проаналізовано соціально-економічний механізм державної політики у сфері попередження надзвичайних ситуацій. Виокремлено перспективні підходи до удосконалення соціально-економічного механізму державної політики у сфері попередження надзвичайних ситуацій для забезпечення безпеки суспільства, як паліативу режиму надзвичайного стану, вжиття необхідних організаційних, економічних, соціальних заходів, спрямованих на запобігання і мінімізацію наслідків надзвичайних ситуацій. Головною метою такої політики повинне стати створення оптимального механізму регулювання проблем на стадіях попередження надзвичайних ситуацій і ліквідації їх наслідків, як на короткостроковий період (в період дії адміністративного режиму надзвичайної ситуації), так і на довгостроковий період, враховуючи латентний характер наслідків надзвичайних ситуацій для безпеки держави.



3. Здійснено оцінку страхового механізму державної політики у сфері попередження надзвичайних ситуацій. Окреслено, що страхування як напрям соціально-економічного захисту населення за надзвичайних ситуацій перебуває у стадії формування, на етапі розробки конкретних дієвих механізмів функціонування. Причому вимальовується тенденція до страхування лише техногенних ризиків та надзвичайних ситуацій, ігноруючи природні та біологічні (землетруси, урагани, посухи, епідемії тощо).

Розглянуте нами законодавство у сфері страхування щодо досліджуваної проблеми в Україні має ті чи інші недоліки, що ускладнює їх реалізацію та знижує загальну ефективність заходів щодо захисту людей від надзвичайних ситуацій. Тим часом розробляються нові закони, які враховують недоліки чинних законів, але на даний момент всі вони знаходяться на стадіях узгодження та доопрацювань, що поки що створює невизначеність їх подальшої дії.

4. Систематизовано зарубіжний досвід використання механізмів публічного регулювання при формуванні державної політики у сфері попередження надзвичайних ситуацій; На основі проведеного аналізу зарубіжного досвіду публічного регулювання з забезпечення державної безпеки при надзвичайних ситуаціях, окреслена та науково обґрунтована методика побудови вітчизняних механізмів публічного регулювання безпеки життєдіяльності з метою уточнення публічно-управлінської моделі її забезпечення як феномену формування відносин у цій сфері шляхом реалізації низки процесів, через застосування правових й організаційних управлінських засобів і принципів європейської інтеграції.

Запропоновано введення критеріїв ефективності публічного регулювання для забезпечення безпеки населення при надзвичайних ситуацій з урахуванням зростання масштабів надзвичайних ситуацій, пов'язаних з підвищеними ризиками антропогенної дії в державі.

5. Обґрунтовано напрями формування організаційно-правового механізму державної політики у сфері попередження надзвичайних ситуацій; Визначено, що у сфері запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій під

організаційно-правовими формами слід розуміти діяльність спеціальних уповноважених на це державних органів з видання, застосування та охорони правових норм від порушення у сфері профілактики та усунення несприятливих наслідків від надзвичайних ситуацій. Організаційно-правові заходи здійснюються різними способами: юрисдикційними, виконавчо - розпорядчими, контрольнo -наглядовими, заохочувальними.

б. Окреслено стратегічні напрями удосконалення соціально-економічного механізм державної політики у сфері попередження надзвичайних ситуацій. Обґрунтовано, що при забезпеченні безпеки при надзвичайних ситуаціях, потребують регулювання різні аспекти державної політики при надзвичайних ситуаціях, що містяться в різних галузях законодавства у сфері попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій та акумулюються в сукупності обставин і причин як об'єктивного характеру (значне зростання числа природних і техногенних аварій і катастроф, збільшення розмірів збитку, заподіяного довкіллю і здоров'ю населення) так і суб'єктивного характеру (відомчий інтерес при формуванні законодавства; концентрація управлінських функцій з нормотворчості, моніторингу, контролю, нагляду, наданню державних послуг) як сфери правовідносин, які вимагають самостійного регулювання. Вони передбачають здійснення моніторингу зовнішнього середовища в умовах припустимого ризику; розробку та впровадження заходів попередження надзвичайних ситуацій в умовах воєнного стану; ліквідацію надзвичайних ситуацій в умовах їх виникнення.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Андрущенко В. П. Інноваційний розвиток освіти в стратегії «Українського прориву» Вища освіта України. 2008. № 2. С. 10–17.
2. Андрощук А. Г. Освіта у країнах європейської спільноти : структура і управління Проблеми науки. 2000. № 8. С. 54–60; № 9. С. 54–59.
3. Антонєць В.М. Основи державного управління у сфері цивільного захисту .Надзвичайна ситуація. 2006. № 12. С. 10–17.
4. Бандура І. С. Формування державної соціальної політики в Україні: дис... д-ра держ. упр. за спец. 25.00.02 механізми державного управління ; Нац. ун-тет цив. зах. України, Х., 2017. 219 с.
5. Бакуменко, В. Д. Методологія державного управління проблеми встановлення та подальшого розвитку// Вісник УАДУ. 2003. № 2. С. 11–27.
6. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: Проблеми теорії, методології, практики : монографія К. : Вид-во УАДУ, 2000. 328 с.
7. Бакуменко В. Д. Теоретичні та організаційні засади державного управління : [навч. посіб] К. : Міленіум, 2003. 256 с.
8. Бєглиця В. П. Досвід європейських країн щодо формування антикорупційної стратегії. Наукові праці : науково-методичний журнал. – Вип. 252. Т. 263. Державне управління. Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2015. С. 17-24.
9. Бєглиця В. П. Місце публічних консультацій у прийнятті політичних рішень. Наукові праці. 2014. Вип. 236. Т. 248. Політологія. С. 64-70.
10. Бережницька У. Б. Соціально-економічна безпека : навч.посіб. / У. Б. Бережницька, О. Я. Савко, М. О. Данилюк. Івано-Франківськ : Симфонія, 2016. – 264 с.
11. Белай С. В. Державні механізми протидії кризовим явищам соціально-економічного характеру: теорія, методологія, практика : монографія /

С. В. Белай. 2015. 249 с.

12. Бикова О. Система підготовки до дій в надзвичайних ситуаціях / О. Бикова. К. : ІДУЦЗ, 2007. 24 с.

13. Бжезінський З. Україна і світ: виступ у Національному університеті «Києво-Могилянська академія» 14 травня 2004 р. Україна у геостратегічному контексті. К. : Видавничий дім «КМ Академія», 2006. С. 69–79.

14. Бодров В.Г. Державне регулювання інвестиційного процесу в умовах кризи світових фінансових ринків: ризики і можливості для України . Вісник НАДУ К. : Вид-во НАДУ, 2008. № 4. С. 61–67.

15. Бондаренко А. І. Оцінка ефективності механізмів державного фінансового контролю . Вісник Національного університету цивільного захисту України (Серія: Державне управління), 2017. № 1 (6). С. 88–93.

16. Бублій М. П. Методологічні засади формування міграційної політики в Україні .Актуальні проблеми державного управління. 2009. № 2. С. 131–139. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy\\_2009\\_2\\_17](http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2009_2_17).

17. Валевський О.Л. Держава і реформи в Україні: аналіз державної політики в умовах трансформації суспільства: моногр. К.: вид-во НАДУ, 2007. 217 с.

18. Горбулін В.П. Стратегічне планування : вирішення проблем національної безпеки : монографія / В. П. Горбулін, А. Б. Качинський. К. : НІСД, 2010. 288 с.

19. Грицяк І. Європейська інтеграція / І. Грицяк, Д. Дзвінчук. Івано-Франківськ: Видавництво «Місто НВ», 2013. 344 с.

20. Данія [Електронний ресурс] // Вільна енциклопедія. Вікіпедія. – Режим доступу: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%94%D0%B0%D0%BD%D1%96%D1%8F>.

21. Державна служба України з надзвичайних ситуацій (Офіційний сайт) / Рамкова конвенція щодо надання допомоги у сфері цивільного захисту [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.mns.gov.ua/content/conv\\_russia.html](http://www.mns.gov.ua/content/conv_russia.html)

22. Державна політика: аналіз та механізм її впровадження в Україні : [навч. посіб.] / Кол. авт.; за заг. ред. В.А. Ребкала, В.В. Тертички. К. : УАДУ, 2000. 232 с.
23. Дегтяр А. Державне та регіональне управління в соціальній сфері : монографія / О. Дегтяр, В. Ковальчук, В. Степанов та ін. ; за заг. ред. А. Дегтяра. – Х. : С.А.М., 2015. 552 с.
24. Дегтяр О. А. Напрями удосконалення засобів управління соціальним ризиком / О. А. Дегтяр, О. М. Непомнящий // Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія. Державне управління. 2017. Вип. 1 (6). С. 1–9.
25. Державне управління в Україні : наукові, правові, кадрові та організаційні засади : навч. посіб. / за заг. ред. Н. Р. Нижник, В. М. Олуйка. Л. : Львів. політехніка, 2002. 352 с.
26. Державне управління: навч. посіб. / А.Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко. За ред. А.Ф. Мельник. К.: Знання-Прес, 2003. 343 с.
27. Державне управління: слов.-довід. / [за заг. ред. В.М. Князева, В.Д. Бакуменка]. К. : Вид-во УАДУ, 2002. 228 с.
28. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. К. : Юрінком Інтер, 1998. 432 с.
29. Державне управління в умовах глобальної та європейської інтеграції / Наук.-редкол. : І.А. Грицяк (співголова), Ю.П. Сурмін (співголова), О.М. Руденко [та ін.]. К. : НАДУ, 2011. 761 с.
30. Дмитрук П.М. Особливості зарубіжної практики забезпечення безпеки в соціально-економічній сфері. – Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10dpmses.pdf>.
31. Домбровська С. М. Державне управління у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем : монографія / С. М. Домбровська, В. В. Коврегін, А. Л. Помаза-Пономаренко, О. М. Колонов, Х. : НУЦЗУ, 2017. 244 с.
32. Домбровська С. М. Механізми формування безпеки держави

[Електронний ресурс] / С. М. Домбровська, С. Т. Полторак // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. 2015. № 1. – Режим доступу: <http://el-zbirn-du.at.ua/>.

33. Домбровська С. М. Напрями державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності в Україні. Вісник Національного університету цивільного захисту України (Серія: Державне управління), 2017. № 1 (6). С. 114–119.

34. Дідківська, Л. І. Державне регулювання економіки : навч. посіб. / Л. І. Дідківська, Л. С. Головка. [5-те вид., стер.]. К. : Знання, 2006. 213 с. (Вища освіта ХХІ століття).

35. Древаль Ю. Д. Безпека особистості як фактор сучасних державно-управлінських відносин [Електронний ресурс] Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. С. 123–127. Режим доступу: <http://instzak.rada.gov.ua/instzak/doccatalog/document?id=72940>.

36. Збірка договорів Ради Європи. К.: Парламентське видавництво, 2000. – 656 с.

37. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища»: Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>

38. Євсюков О. П. Ключові проблеми й особливості розробки організаційного механізму державного управління у сфері соціально-економічної безпеки в Україні. Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління, 2018. – Том 30 (1). № . С. –65-69.

39. Євсюков О. П. Концептуальні засади формування механізмів державного управління у сфері соціально-економічної безпеки України . Публічне управління та митне адміністрування. 2017. № 2 (17). С. 59–63.

40. Євсюков О. П. Концепція уніфікації державних механізмів щодо забезпечення соціально-економічної безпеки України . Вісник Національного університету цивільного захисту України (Серія «Державне управління»). – 2018. № 1 (8). С. 124–130

41. Євсюков О. П. Корупція та інші виклики соціально-економічній безпеці України. Публічне управління і адміністрування в Україні (Одеса), 2018. – № 5. – С. 30-37.

42. Євсюков О. П. Методологія формування механізмів державного управління у сфері соціально-економічної безпеки. Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління, 2018. Том 29 (68). № 1. С. 75–79.

43. Євсюков О. П. Модель забезпечення соціально-економічної безпеки держави в умовах сучасних викликів як феномен формування відносин у ній. Публічне управління і адміністрування в Україні (Одеса), 2018. № 4. С. 113-117.

44. Євсюков О. П. Науково-теоретичні визначення сутності та змісту безпеки держави. Вісник Національного університету цивільного захисту України (Серія «Державне управління»). – 2017. – № 2 (7). – С. 22–28 (У 2016 р.

45. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К.: НАДУ, 2011. Т. 2: 692 с.

46. Єлагін В.П. Моделювання процесів синергетичної взаємодії головних інститутів. Державне будівництво. 2011. № 2. Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu\\_2011\\_2\\_56](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2011_2_56).

47. Ємельянов В. М. Розвиток партнерських відносин бізнесу і влади в системі державного управління сталим розвитком України: теорія, методологія, практика: монографія. Миколаїв: ПП Ємельянова Т. В., 2012. 420 с.

48. Жукова Л.А. Основні стратегічні напрямки державного управління ризиками // Зб. наук. пр. УАДУ. / За заг.ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. К.: Вид-во УАДУ, 2002. Вип. 2. С. 120—129

49. Жукова Л.А. Профілактика травматизму невиробничого характеру — одна з важливіших проблем держави // Безпека життя і діяльності людини - освіта, наука, практика: Матеріали IV наук.-метод. конф. (14-15берез. 2005 р., м. Київ). К.: Вид-во НАУ, 2005. С. 3—587.

50. Жукова Л.А. Стан травматизму невиробничого характеру //

Національна доповідь про стан техногенної та природної безпеки в Україні у 2006 році. К.: Вид-во “Чорнобиль інтерінформ”, 2007. С. 222—226.

51. Жукова Л.А. Стратегічні напрямки забезпеченням безпеки життєдіяльності населення // Безпека життєдіяльності людини як умова сталого розвитку сучасного суспільства: Матеріали Перш. Міжнар. наук.-практ. конф. (20-22 квіт. 2005 р., м. Львів). К.: Вид-во Основа, 2005. С. 59—64.

52. Жукова Л.А. Удосконалення термінологічної системи державного управління у сфері цивільного захисту // Вісн. НАДУ. 2005. № 1. С. 50—56.

53. Жукова Л.А. Шляхи удосконалення системи державного управління у сфері цивільного захисту в контексті інтеграції України в Європейський Союз // Ефективність державного управління в контексті глобалізації та євроінтеграції: Матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (29 трав. 2003 р., м. Київ). / За заг. ред. Илларионов А..

54. Іляш О. І. Трансформації системи соціальної безпеки України: регіональний вимір : монографія; Львівська комерційна академія, 2012. 592 с.

55. Касьян О.О. Правові основи управління безпекою при надзвичайних ситуаціях матеріали III Міжнародної науково-практичної конференції «Публічне управління в Україні: виклики сьогодення та глобальні імперативи». м. Хмельницький, 8 лютого 2024 року: Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2024. с. 133-135

56. Касьян О.О. Основні форми управління ризиками надзвичайних ситуацій та проблеми їх регулювання. Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління. 2022. Вип. 1 (16) с. 297-306

57. Касьян О.О. Організаційні особливості систем управління ризиками стихійних лих Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління. 2024. Вип. 2 (21)

58. Касьян О. О. Державна політика в сфері попередження надзвичайних ситуацій // Публічне управління у сфері цивільного захисту: освіта, наука,



практика : зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. інтернет-конф., м. Харків, 16 березня 2023 р. / за заг. ред. С. М. Домбровської. Харків : НУЦЗУ, 2023. С. 126.

59. Карташов Є. Г. Державне управління стійкістю регіональних еколого-економічних систем: теорія, методологія, практика : монографія . К. : ТОВ «ДКС Центр», 2015. 378 с.

60. Качинський, А. Б. Безпека, загрози і ризик : Наукові концепції та математичні методи / К. : Ін-т пробл. нац. безпеки, 2004. 472 с.

61. Коваль О. П. Соціальна безпека: сутність та вимір : наук. доп. / О. П. Коваль. К. : НІСД, 2016. 34 с.

62. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

63. Кодекс цивільного захисту України від 01.01.2015 № 5403-17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>.

64. Корецький Ю. О. Державне регулювання екологічних проблем в Україні. Публічне адміністрування: теорія та практика Днепр. ДРІ ДУ НАДУ 2019. Режим доступу. <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/index.html>.

65. Корецький Ю.О. Концептуальні основи екологічної безпеки держави. Вісник НУЦЗУ: Державне управління. Харків, 2019. Вип. 4(9). С. 412-419/

66. Корецький Ю.О. Міжнародна екологічна безпека при надзвичайних ситуаціях: сучасні виміри та механізми реалізації. «Публічне управління і адміністрування в Україні» Причорноморський НДІЕІ. Одеса №15. 2020 . С. 53-56.

67. Корецький Ю.О. Нормативно-правова база щодо регулювання надзвичайних екологічних ситуацій в Україні. [Електронне видання]. С.М. Домбровська. Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. Херсонський НТУ. №1 2020 Режим доступу. <http://el-zbirn-du.at.ua/>

68. Корецький Ю.О. Механізми державного регулювання екологічної безпеки у надзвичайних ситуаціях. «Державне управління та місцеве самоврядування» Днепр. ДРІДУ НАДУ. №1 (44) 2020

69. Корецький Ю.А. Правовое регулирование чрезвычайной экологической безопасности Украины в условиях евроинтеграции. East Journal of Security Studies, Vol 4 No 1 - 2018 . С. 26-35

70. Корецький Ю.О. Екологічна безпека населення як складова соціальної безпеки. 13-й науково-практичній конференції за міжнародною участю. «Проблеми управління соціальним і гуманітарним розвитком», присвячена пам'яті Решетніченка Андрія Володимировича 29 листопада 2019 р. (м. Дніпро). С.345-349.

71. Корецький Ю.О. Правове забезпечення екологічної безпеки в Україні. «Формування ефективних механізмів державного управління та менеджменту в умовах сучасної економіки: теорія та практика» Матеріали VII Міжнародної заочної науково-практичної конференції , 29 листопада 2019 р. (м. Запоріжжя). С.103-106.

72. Корецький Ю.О. Екологічна безпека у надзвичайних ситуаціях як складова національної безпеки. Державне управління у сфері цивільного захисту: наука, освіта, практика: матеріали Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції, 18–19 березня 2020 р. / за заг. ред. В. П. Садкового. – Х. : Вид-во НУЦЗУ, 2020. – С. 69-71.

73. Корецький Ю.О. Механізми реалізації державної безпеки при надзвичайних ситуаціях. науково-практичній конференції курсантів і студентів «Організаційно-управлінське та економіко-правове забезпечення діяльності Єдиної державної системи цивільного захисту (ЄДСЦЗ)».12 березня 2020 року (м. Черкаси) С.88-90.

74. Корецький Ю.О. Домбровська С.М. Правовий механізм регулювання надзвичайних екологічних ситуацій в Україні. V Всеукраїнській науково-практичній конференції курсантів і студентів «Організаційно-управлінське та економіко-правове забезпечення діяльності Єдиної державної

системи цивільного захисту (ЄДСЦЗ)». 12 березня 2020 року. (м. Черкаси). С. 30-32

75. Корецький Ю.О. Організаційно-правовий механізм регулювання надзвичайних екологічних ситуацій в Україні. II Міжнародній науково-практичній конференції «Україна у світових глобалізаційних процесах: культура, економіка, суспільство». Київ. ПВНЗ «Київський університет культури». 25-26 березня 2020 року.

76. Коробка І.М. Організаційно-правові механізми публічного управління в сфері національного цивільного захисту. Вісник Національного університету цивільного захисту України : зб. наук. пр. Х. : Вид-во НУЦЗУ, 2021. Вип. 1 (14). (Серія «Державне управління»). С. 312-319.

77. Коробка І.М., Павлов С.С. Стратегічні напрями удосконалення публічного управління ризиками та загрозами надзвичайних ситуацій: організаційно-правові підходи. Наукові записки інституту законодавства Верховної Ради України. 2020. № 4. С. 122 -129.

78. Коробка І.М. Деякі питання організаційно-правових механізмів публічного управління в сфері національного цивільного захисту. Вісник Національного університету цивільного захисту України : зб. наук. пр. Х. : Вид-во НУЦЗУ, 2020. Вип. 2 (13). (Серія «Державне управління»). С. 484-495.

79. Копанчук В.О. Становлення та розвиток державної політики у сфері національної безпеки та охорони громадського порядку в сучасних глобалізаційних умовах. Х.: НУЦЗУ, 2020. 272 с.

80. Кравчук О. В. Розвиток експертно-криміналістичного забезпечення державної безпеки України: державно-управлінський аспект: Монографія. О.В. Кравчук: НУЦЗУ, 2020. 308с.

81. Кропивницький В.С. Проблеми та суперечності публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні // Вісник Національного університету цивільного захисту України : зб. наук. пр. Х. : Вид-во НУЦЗУ, 2018. Вип. 2 (9). С. 574–579. (Серія «Державне управління»).

82. Кропивницький В.С., Жукова І.В. Вивчення та аналіз соціальних

запитів громадян для коригування державних рішень. Науковий вісник: Державне управління. № 2 (2019). С. 76–83.

83. Кропивницький В.С. Еволюція механізмів державного управління формуванням підрозділів боротьби з надзвичайними ситуаціями в Україні. Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління : електронне наукове видання : збірник. 2020. № 3 (9). червень. Київ : Видавництво Ліра-К, 2020. С. 231–244.

84. Кропивницький В.С. Особливості формування та розвитку механізмів державного управління пожежною охороною України у світовій історії пожежництва. Електронне наукове видання «Публічне адміністрування та національна безпека». 2020. №4 (12). С. 40–44. <https://www.inter-nauka.com/uploads/public/15885904278398.pdf>.

85. Кропивницький В.С., Каршиєва А.І. Державно-правові аспекти електронного вирішення спорів галузі сфери інтернет та ІТ-технологій. Науковий вісник: Державне управління: № 3 (2020). С. 131–139.

86. Кропивницький В.С. Оцінка результативності механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні в сучасних умовах. Вісник Національного університету цивільного захисту України : зб. наук. пр. Х. : Вид-во НУЦЗУ, 2020. Вип. 2 (13). С. 171–181. (Серія «Державне управління»).

87. Кропивницький В.С. Сучасний стан та ефективність системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту на регіональному рівні. Вісник Національного університету цивільного захисту України : зб. наук. пр. Х. : Вид-во НУЦЗУ, 2021. Вип. 1 (14). С. 320–328. (Серія «Державне управління»).

88. Кропивницький В.С. Нормативно-правові засади публічного управління та адміністрування процесу навчання населення України у сфері цивільного захисту // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. праць. Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2021. № 1 (59). С. 206–212.

89. Кропивницький В.С. Шляхи трансформації публічного управління

та адміністрування у сфері цивільного захисту в умовах євроатлантичної інтеграції України // Державне будівництво. № 1/2021. Електронне наукове фахове видання ХарPI НАДУ при Президентові України. URL. : <http://db.kh.ua/index.php/db/article/view/127/120>.

90. Кропивницький В.С. Трансформація механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в умовах європейської інтеграції України // Вісник Національного університету цивільного захисту України : зб. наук. пр. Х. : Вид-во НУЦЗУ, 2021. Вип. 2 (15). С. 385–392. (Серія «Державне управління»).

91. Кропивницький В.С. Напрями вдосконалення механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні. Державне будівництво. Електронне видання. Харків. ХНУ ім. Каразіна. 2022. Вип. 1 (31). URL: <https://periodicals.karazin.ua/db/article/view/20366>.

92. Кропивницький В.С. Концептуальні засади стратегії публічного управління та адміністрування і системи підготовки та підвищення кваліфікації кадрів у сфері цивільного захисту в Україні // Вісник Національного університету цивільного захисту України : зб. наук. пр. Х. : Вид-во НУЦЗУ, 2022. Вип. 1 (16). С. 205–213. (Серія «Державне управління»).

93. Малик Я. Національна безпека: навч. посіб. / Я. Малик, О. Береза, М. Криштанович ; Львів. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. –Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2010. – 280 с.

94. Мандибура В. О. Рівень життя населення України та проблеми реформування механізмів його регулювання. К. Парламентське вид-во, 1998. 256 с.

95. Мельниченко О. А. Економічна безпека як складова національної безпеки . Молодий вчений. 2015. № 2 (17). С. 1230–1233.

96. Мерзляк А. В. Державна політика у сфері управління соціальними ризиками: сутність, формування та реалізація [Електронний ресурс] . Наук.-виробн. журнал «Держава та регіони». Серія «Державне управління». 2011. № 1.

—

Режим

доступу:

[http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Dtr\\_du/2010\\_4/files/DU410\\_40.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dtr_du/2010_4/files/DU410_40.pdf). –

Назва з екрану.

97. Модернізація державного управління та європейська інтеграція України : наук. доп. / авт. кол. : Ю.В. Ковбасюк, К.О. Ващенко, Ю.П. Сурмін та ін. ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю.В. Ковбасюка. К. : НАДУ, 2013. 120 с.

98. Нідерланди [Електронний ресурс] // Вільна енциклопедія. Вікіпедія. – Режим доступу: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9D%D1%96%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%BB%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D0%B8>.

99. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua/>.

100. Офіційний веб-сайт ДСНС України. Режим доступу: <https://dsns.gov.ua/>

101. Помаза-Пономаренко А.Л. Державне управління територією та регіоном у сучасних умовах: особливості диференціації. Вісник Академії митної служби України. Серія: «Державне управління». – 2015. – № 1 (12). – С. 102–107.

102. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності [Електронний ресурс] : Закон України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1105-14#Text>.

103. Про основи національної безпеки України [Електронний ресурс] : Закон України від 19.06.2003 р. № 964-IV. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/964-15>.

104. Про промислову безпеку. Закон України. Режим доступу: <https://ips.ligazakon.net/document/JF1P500V>

105. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2030» [Електронний ресурс] :

106. Пилипчук В.Г. Еволюція наукових поглядів стосовно поняття “державна безпека”. Стратегічна панорама. 2006. № 2. С.17-21.

107. Пирожков, С. І. Національна та регіональна безпека : погляд України. Нова безпека. 2003. №2. С. 9–16.
108. Радченко О. Україна в пошуках аксіологічного підґрунтя національної ідеї . Актуальні проблеми державного управління : Зб. ОРНАДУ, 2008. Вип. 3 (35). – С. 48–54.
109. Ромін А.В. Організаційно – правові засади державного управління системою цивільного захисту в Україні. Журнал експертно-аналітичних матеріалів і наукових праць інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування «Аналітика і влада». К.: Вид-во «НАДУ», 2013. Вип. 7. С. 223–232.
110. Ромін А.В. Напрями міжнародного співробітництва у сфері державного управління запобіганням і ліквідацією надзвичайних ситуацій . Вісник Національного університету цивільного захисту України. (Серія «Державне управління»). – Харків: НУЦЗУ, 2015. Вип. 2. С.156-166.
111. Садковий В.П. Державне управління у сфері цивільного захисту в Україні: нормативно-правовий аспект : [монографія] / В.П. Садковий, А.В. Ромін, О.О. Островерх, С.М. Домбровська. Х. : ТОВ «Оберіг», 2013. 190 с.
112. Садковий В.П. Організація управління в надзвичайних ситуаціях: матеріали 10-ї Всеукр. наук.-практ. конф К. : ІДУЦЗ УЦЗУ, 2008. С. 19-20.
113. Садковой В.П. Особенности работы МЧС в очаге чрезвычайных ситуаций Управленческие технологии в экстремальных видах деятельности: матер. 5-й междунар. науч.-практ. конф. Донецк : Донецкий юридический институт ЛГУВД им. Е.О. Дидоренка, 2009. С. 66-70.
114. Садковий В. П. Механізми управління та вдосконалення професійної освіти в сучасному українському суспільстві [Електронний ресурс] //Теорія та практика державного управління. 2013. Вип. 3. С. 190–194. Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trdu\\_2013\\_3\\_28](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trdu_2013_3_28).
115. Світ у 2015 році // The Economist. 2015. № 1. – С. 32.
116. Свістович О.М. Особливості діяльності рятувних служб України . Х.: Прогрес, 2007. 265 с.

117. Селінков С. Л. Економічний і валютний союз як форма загальноєвропейської економічної інтеграції : автореф. дис... канд. екон. наук: 08.01.01; Київ. нац. ун-т ім. Т.Шевченка. К., 2000. 16 с.

118. Ситник Г. П. Державне управління у сфері забезпечення національної безпеки України: теорія і практика : автореф. дис.... д-ра держ. упр. за спец. 25.00.01 – теорія та історія державного управління / Григорій Петрович Ситник ; НАДУ при ПрезидентівіУкраїни, К., 2004. – 30 с.

119. Ситник Г.П. Державне управління національною безпекою України: моногр. К.: вид-во НАДУ, 2004. 408 с.

120. Ситник Г.П. Державний суверенітет та державні інтереси в контексті забезпечення національної безпеки . Актуальні проблеми внутрішньої політики. 2004. № 1.С. 95-102.

121. Ситник Г.П. Методологічні аспекти формування понятійно-категорійного апарату національної безпеки . Вісн. УАДУ. 2000. № 2. С. 19-27.

122. Словаччина [Електронний ресурс] // Вільна енциклопедія. Вікіпедія. – Режим доступу: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D0%BB%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D1%87%D1%87%D0%B8%D0%BD%D0%B0>.

123. Снігова О. Ю. Механізм державного та регіонального управління соціальною безпекою : автореф. дис... канд. екон. н.: 08.02.03 ; НАН України; Ін-т екон. промислов. Донецьк, 2006. 20 с.

124. Солових В. Синергетична модель державного управління . Теорія та практика державного управління. 2015. Вип. 1. С. 3–8.

125. Старостенко Н. Бюджетна підтримка ЄС в Україні / Н. Старостенко, О. Саєнко, В. Колосова, Н. Слинко. 2014, К. : Вид-во ФОП Москаленко О.М.

126. Статівка Н. В. Причини та наслідки зниження рівня життя населення в Україні[Електронний ресурс] Теорія та практика державного цправління. 2016. № 1. – Режим доступу: [www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2016-1/doc/7/01.pdf](http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2016-1/doc/7/01.pdf).

127. Стратегія державної кадрової політики на 2012-2020 роки: схвалена Указом Президента України від 1 лютого 2012 року № 45/2012. [Електронний



ресурс].–Режим доступу: [www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua).

128. Стратегія національної безпеки України. Указ Президента України від 26 травня 2015 року № 287/2015[Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.mig.com.ua/.../6021-poroshenko-utverdil-strategiyu-natsionalnoj-](http://www.mig.com.ua/.../6021-poroshenko-utverdil-strategiyu-natsionalnoj-)

129. Степаненко С. В. Фактори економічного розвитку України в контексті європейської інтеграції . Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр.2007. № 4 (19). С. 47–53.

130. Столяров В. Ф. Основи формування фінансового механізму державного регулювання регіонального розвитку [Електронний ресурс] // Збірник наукових праць. Економічні науки. – Вип. 5. 2009. – – Режим доступу : [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum%20/ZnpEn/2009\\_5/9.Osnovy%20formuvannia%20finansovogo%20mehanizmu.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum%20/ZnpEn/2009_5/9.Osnovy%20formuvannia%20finansovogo%20mehanizmu.pdf). – Назва з екрану.

131. Сунгуровський М.В. Методологічний підхід до формування системи національної безпеки України . Стратегічна панорама. 2001. № 3-4. С. 43–53.

132. Теоретичні основи національної безпеки України : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закладів / О. Дзьобань, О. Соснін. К. : Освіта України, 2009. 384 с.

133. Тоцький С. В. Теоретичні засади державного регулювання економічної безпеки . Інвестиції: практика та досвід. 2012. № 22. С. 130–133.

134. Тоцький С. В. Функції державного регулювання економічної безпеки . Інвестиції: практика та досвід. 2013. № 18. С. 157–160.

135. Указ Президента України «Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року» від 25.06.2013 № 344/2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/344/2013>. 06.07.2013 р.

136. Указ Президента України “Про заходи щодо підвищення рівня захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру” від 09.02.2001 р. № 80 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/80/2001>.

137. Україна [Електронний ресурс] // Вільна енциклопедія. Вікіпедія. –

Режим

доступу:<https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B0>.

138. Хачатурян Х. В. Переорієнтація державного управління на потреби громадян: нова європейська модель та Україна [Електронний ресурс]. Вісник Київського міжнародного університету. Серія: міжнародні відносини, 2009. – № 8. – Режим доступу: <http://www.kymu.edu.ua/vmv/v/08/khachaturian.htm>.

139. Хачатурян Х. Державне управління в контексті соціальної модернізації українського суспільства. Вісник НАДУ. 2005. № 2. С. 73–79.

140. Хачатурян Х. Структурні компоненти інноваційного потенціалу державного управління. Вісник НАДУ. 2006. № 1. С. 104–110.

141. Федорчак О.В. Класифікація механізмів державного управління / Демократичне врядування. 2008..№ 1. [Електронний ресурс].– Режим доступу: [http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/0\\_Fedorchak.pdf](http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/0_Fedorchak.pdf)

142. Федунь Ю. Б. Політика сталого еколого-економічного розвитку України в умовах інтеграції до ЄС: автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.00.02 / Юрій Богударович Федунь ; Львів. нац. ун-т ім. І. Франка. Л., 2011. 20 с.

143. Федорчак В. В. Розвиток механізмів державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій в Україні : монографія .Х. : НУЦЗУ, 2018. 312 с.

144. Федорчак В. В. Аналіз й оцінка особливостей функціонування організаційного механізму державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій в Україні . Інвестиції: практика та досвід. . 2018. .№ 6. С. 49–51.

145. Федорчак В. В. Аутсорсинг як дієвий державно-управлінський інструментарій із попередження ризиків виникнення НС. Право та державне управління, 2018. Вип. 1 (30). Т. 2. С. 142–146.

146. Федорчак В. В. Методологічні засади формування механізмів державного управління ризиками виникнення НС . Інвестиції: практика та досвід. 2018. № 2. С. 107–111.

147. Федорчак В. В. Міжнародний досвід державного управління ризиками виникнення НС . Вісник Національного університету цивільного захисту України (Серія «Державне управління»). 2018. Вип. 1 (8). С. 413–417.

148. Федорчак В. В. Моделювання розвитку систем державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій. Інвестиції: практика та досвід. 2018. № 9. С. 113–115.

149. Федорчак В. В. Наукові засади визначення ризику виникнення НС у системі державного управління . Вісник Національного університету цивільного захисту України (Серія «Державне управління»). 2017. Вип. 2 (7). С. 379–386.

150. Федорчак В. В. Новітні організаційно-економічні засоби державного управління щодо забезпечення цивільної безпеки: Україна та світ [Електронний ресурс] . Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування : електр. зб. наук. пр. Херсонського нац. тех. ун-ту. 2018. № 1. – Режим доступу: [http://el-zbirn-du.at.ua/2018\\_1/25.pdf](http://el-zbirn-du.at.ua/2018_1/25.pdf).

151. Федорчак В. В. Ризик виникнення надзвичайних ситуацій як об'єкт державного управління та прогнозування. Право та державне управління. 2017. Вип. 4 (29). Том 2. С. 27–30.

152. Федорчак В. В. Розвиток економічних механізмів державного управління ризиками виникнення НС як складовий чинник безпеки . Держава та регіони. Серія: Державне управління. 2018. № 1 (61). С. 183–187.

153. Федорчак В. В. Структурно-функціональний синтез державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій . Інвестиції: практика та досвід. 2018. № 10. С. 93–95.

154. Федорчак В. В. Упровадження механізму контракування в системі державного управління ризиками виникнення НС . Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І.Вернадського. Серія: Державне управління. 2018. Т. 29 (68). № 2. С. 120–123.

155. Федорчак В. В. Шляхи вдосконалення нормативно-правового механізму державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій в Україні . Інвестиції: практика та досвід. 2018. № 5. С. 90–93.

156. Федорчак В.В. Удосконалення державної політики у сфері захисту населення і територій від ризиків виникнення надзвичайних ситуацій) . Публічне управління та митне адміністрування. 2017. № 2 (17). С. 121–125.

157. Федорчак В. В. Особливості розробки та реалізації системи моніторингу та прогнозування ризиків виникнення надзвичайних ситуацій у контексті підтримки економічної безпеки. Шляхи забезпечення якості підготовки фахівців з економіки та підприємництва в умовах інтеграції вітчизняної освіти у міжнародний простір : матеріали Всеукр. наук.-методичної інтернет-конференції з проблем вищої освіти і науки (м. Харків, 16.11.2017 р.). – Х. : ХДАК, 2017. – С. 180–184.

158. Федорчак В. В. Перспективи впровадження інформаційних технологій в процесі державного управління ризиками надзвичайних ситуацій . Формування ефективних механізмів державного управління та менеджменту в умовах сучасної економіки: теорія і практика : матеріали V Міжнар. заоч. наук.-прак. конф. (м. Запоріжжя 24.11.2017 р.), 2017. Запоріжжя : КПУ. С. 899–900.

159. Федорчак В. В. Обґрунтування інтеграційного механізму державного управління ризиками виникнення НС . Державне управління у сфері цивільного захисту: наука, освіта, практика : матеріали Міжнар. наук.прак. Інтернет-конф. (м. Харків, 19–20.04.2018 р.). Х., 2018. С. 208–210.

160. Федорчак В. В. Складові механізму Єдиної державної системи попередження і ліквідації НС України. Актуальні питання публічного управління та адміністрування в контексті реалізації адміністративної реформи : матеріали Всеукр. наук.-прак. інтернет-конф. (м. Умань, 19.06.2018 р.). Умань, 2018. – С. 238–240.

161. Цветков, В. Державне управління: теорія, методологія, практика Вісник Академії правових наук України. 2003. № 2–3. С. 254–272.

162. Цегольник, П. А. Актуальні напрями використання науково-практичних здобутків менеджменту в інституціях державного управління . Вісник УАДУ. 2000. № 3. С. 86.

163. Цілі сталого розвитку 2016-2030[Електронний ресурс] //

Представництво ООН в Україні. – Режим доступу: <http://www.un.org.ua/ua/tsili-rozvytku-tysiacholittia/tsili-staloho-rozvytku>.

164. Червінська Н.В. Ефективність законодавства: сутнісні характеристики та напрями підвищення: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01; НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. К., 2015. 19 с.

165. Шевчук Р.Б. Економічний механізм запобігання надзвичайним ситуаціям: державно управлінський аспект. Вісник Нац. ун-ту цивіл. захисту України: зб. наук. пр. Харків: НУЦЗУ, 2018. Вип. 1 (8). С.418-423. (Серія «Державне управління»).

166. Шевчук Р.Б. Державне управління формуванням дієвих механізмів запобігання надзвичайних ситуацій. Вісник Нац. ун-ту цивіл. захисту України: зб. наук. пр. Харків: НУЦЗУ, 2018. Вип. 2 (9). С.366-371. (Серія «Державне управління»).

167. Шевчук Р.Б. Державне регулювання попередження надзвичайних ситуацій на регіональному рівні. Вісник Нац. ун-ту цивіл. захисту України: зб. наук. пр. Харків: НУЦЗУ, 2019. Вип. 2 (11). С.418-423. (Серія «Державне управління»).

168. Шевчук Р.Б. Формування економічного механізму державного регулювання з виникнення надзвичайних ситуацій на регіональному рівні. Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування : елек. фак. видан., 2019. № 1. URL: [http://el-zbirndu.at.ua/2018\\_2/6.pdf](http://el-zbirndu.at.ua/2018_2/6.pdf)

169. Шевчук Р. Б. Правовий механізм забезпечення безпеки під час надзвичайних ситуацій Актуальні проблеми розвитку системи публічного управління в Україні : матеріали науково-комунікативного заходу (формат круглого столу). Дніпро : Університет митної справи та фінансів, 2018. С. 56-58.

170. Шевчук Р. Б. Функціонування економічного механізму державного управління при забезпеченні попередження надзвичайних ситуацій матеріали. І Міжнародної науково-практичної Інтернет-конференції «Інновації в управлінні соціально-економічним розвитком» присвяченої 95-річчю Харківського

національного університету міського господарства імені О. М. Бекетова. Харків.- 2018. С. 355-357.

171. Шевчук Р. Б. Економічний механізм державного управління попередженням й подоланням наслідків надзвичайних ситуацій. Державне управління у сфері цивільного захисту: наука, освіта, практика : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, 19–20 квітня 2018 р. / за заг. ред. В. П. Садкового. Х. : Вид-во НУЦЗУ, 2018. С. 212-215.

172. Шевчук Р. Б. Сучасний стан економічного механізму державного управління попередження надзвичайних ситуацій в Україні. Економіка і культура України в світових глобалізаційних процесах: позиціонування і реалії: тези доповідей III Міжнар. наук.-практ. конф., Київ, 21–22.03, 2018 р. С. 101-104.

173. Шевчук Р. Б. Державне регулювання протидії надзвичайним ситуаціям на регіональному рівні. Матеріали науково-практичного семінару «Запобігання надзвичайним ситуаціям і їх ліквідація». Харків , НУЦЗУ.- 2019.С. 194-195.

174. Шевчук Р. Б. Економічний механізм державного регулювання забезпечення безпеки при надзвичайних ситуаціях. Державне управління у сфері цивільного захисту: наука, освіта, практика : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, 17–18 травня 2019 р. / за заг. ред. В. П. Садкового. Х. : Вид-во НУЦЗУ, 2019. С. 156-158.

175. Шевчук Р. Б. Механизм предотвращения чрезвычайных ситуаций: государственно-управленческий аспект. სამეცნიერო ჟურნალი „ხელისუფლება და საზოგადოება (ისტორია, თეორია, პრაქტიკა)“ Scientific magazine“ AUTHORITY AND SOCIETY(History, Theory, Practice)”Научный журнал “ВЛАСТЬ И ОБЩЕСТВО (История, Теория, Практика)”- Грузія.- «Власть и общество - 2018» С.134-135.

176. Шнирков О. О. Наслідки розширення ЄС для України у торговельно-економічній сфері . Актуальні проблеми міжнародних відносин: Зб. наук. праць. Вип. 32: У 2 ч. К. : Інститут міжнародних відносин КНУ імені Тараса Шевченка. 2002. Ч. II. С. 271–273.

177. Шнирков О. О. Інтеграційні фактори структурних зрушень в економіках країн – нових членів Європейського Союзу : автореф. дис... канд. екон. наук : 08.00.02; Київ. нац. ун-т ім. Т.Шевченка. К., 2007. 20 с.
178. Шульга В. А. Європейський досвід формування моделей і систем державного регулювання регіональної економічної політики . Науковий вісник Академії муніципального управління : Серія «Управління». 2014. Випуск 1. С. 194–206.
179. Яковлева Ю. Розвиток людського потенціалу як база для соціально-економічного розвитку . Культура народів Причорномор'я. 2012. № 220. С. 122–126.
180. Ishcheikin K. Factors of effective implementation of the direct democracy`s instruments European political and discourse. 2017. Vol. 4. Issue 3. pp. 124–131.
181. Minimum wage statistics published by Eurostat refer to monthly national minimum wages [Electronic resource]. – Access to: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=...=en&pcode=tps00155>.
182. OECD Factbook 2016: Economic, Environmental and Social Statistics, 2016, OECD, Paris, [http://www.iberglobal.com/files/2016/oecd\\_factbook\\_15\\_16.pdf](http://www.iberglobal.com/files/2016/oecd_factbook_15_16.pdf) [31.03.2017].
183. Recommendation 1402 (1999): Control of internal security services in Council of Europe member states. Official Gazette of the Council of Europe.– 1999. April.
184. Hodgson P. Concessional project finance. Barclays de Zoete Wedd Limited. Amsterdam, 1994. 274 p.
185. Hogarth, R.M., and Makridakis, S. «Forecasting and Planning: An Evaluation.» Management Science. 27, 2 (February). 1981. p. 115-138
186. Insurance Market Reports. November. AXGO Ltd. 2009. 467 p.
187. Keeney R.L. Mortality Risks Induced by Economic Expenditures. // Risk Analysis. - 1990.-Vol. 10, № 1. p. 147. 159

188. Kuramoto Y., Tsuzuki T. Reductive perturbation approach to chemical instabilities // Prog. Theor. Phys. 1975. V. 52. 1433 p.
189. Kuramoto Y., Tsuzuki T. On the formation of dissipative structures in reaction- diffusion systems // Prog. Theor. Phys. 1975. V. 54. 728 p.
190. Kuzmin, Igor I., Menshi, Valery V. Environmental Party Concept: Bringing the Cup between Western and Eastern Practice // Abstracts of the Annual Meeting of the Society for Risk Analysis (SRA - Europe): «Risk Analysis and Management in a Global Economy: Repercussions for Industry, Academia Insurance, and the Public», th > May 21th - 25 , 2005
191. Stuttgart, Germany, Editor: Center of Technology Assessment In Baden - Wurttemberg. 1995. p. 33-34
192. Lind, N., Nathwani, J., and Siddall, E. Managing Risks in the Public Interest // Institute for Risk Research, University of Waterloo, Waterloo, Ontario, 1991. 186 p.
193. Mayer C. Financial systems, corporate finance and economic development // Assymetric information, corporate finance and investment. Chicago, 1990. p. 17-26
194. Meadows H.L., Meadows D.L., Randere, J.J., Behrens, W.W. The Limits to Growth. - New York: Univers Books Potomac Associated. Book, 1972. - 287 p.
195. Montgomery, C.A. ed. Resources in Evolutionary Perspective: A Synthesis of Evolutionary and Resource-based Approaches to Strategy. Kluwer Academic; Norwell, MA and Dordrecht, 1995. - 265 p.
196. Porter, M.E. «What Is Strategy ?». Harvard Business Review. November-December. 1996. - p. 61-78
197. Tarum K., Palepu K.G. 1997. Why Focused strategies may be wrong for emerging markets // Harvard Business Review, July/August.- p. 41-51.
198. Myers, Norman. Ultimate security: the environmental basis of political stability. - New York: W.W. Norton, 1993. - 308 p.
199. NATO Report "Environment and Security in an International Context" (Editors Kurt M. Lietzmann and Gary D. Vest. North Atlantic Treaty Organization.



Committee on the Challenges of Modern Society. Final Report, March 1999. Bruxelles.  
Report No 232)

## ДОДАТКИ



УКРАЇНА

ЧЕРНІГІВСЬКА ОБЛАСНА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ

ДЕПАРТАМЕНТ З ПИТАНЬ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ  
ТА ОБОРОННОЇ РОБОТИ

вул. Гетьмана Полуботка, 70, м. Чернігів, 14013, тел. (0462) 67-62-34, e-mail: dcz\_post@cg.gov.ua,  
сайт: www.dcz.cg.gov.ua, код згідно з ЄДРПОУ 23000089

17.12.2024 № 07-01-02/4027

На № \_\_\_\_\_ від \_\_\_\_\_

### ДОВІДКА

Про впровадження результатів дисертаційного дослідження аспіранта Національного університету цивільного захисту України Касьяна Олексія Олександровича «Державна політика у сфері попередження надзвичайних ситуацій» на здобуття наукового ступеня доктора філософії в галузі знань - публічного управління та адміністрування за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування»

Держава для забезпечення свого існування, захисту від зовнішніх і внутрішніх дестабілізуючих чинників, створює різні соціальні системи: армію, служби безпеки, органи з соціально-економічного захисту населення і так далі. Нарешті, наслідуючи відомі наукові підходи, треба визнати, що людина може стати активним і повноцінним членом суспільства тільки тоді, коли будуть задоволені його основні потреби, серед яких потреба у безпеці, включаючи захист від негативних дій зовнішнього середовища.

Негативні соціальні наслідки надзвичайних ситуацій можуть мати серйозну загрозу безпеки як для суспільства в цілому, так і для окремих соціальних інститутів. Все вище викладене говорить про необхідність здійснення серйозної державної політики у сфері профілактики надзвичайних ситуацій, мінімізації їхніх негативних наслідків, забезпечення ефективного соціально-економічного захисту постраждалого населення. Від якості рішення названих проблем багато в чому залежать безпека держави і його стабільний розвиток.

Розробка дієвої, адекватної сучасним реаліям, системи соціально-економічного захисту населення при надзвичайних ситуаціях є стратегічно важливою для держави. Систему соціально-економічного захисту населення можна створити на основі комплексних наукових досліджень. Звідси слідує соціальна і наукова значущість вивчення обраної теми, сприяюча розробки ефективних механізмів і форм здійснення соціально-економічного захисту населення при надзвичайних ситуаціях.

З огляду на зазначене, заслуговує на увагу окреслений Касьяном Олексієм Олександровичем страховий механізм державної політики у сфері попередження надзвичайних ситуацій, де для поліпшення функціонування системи страхування необхідна гнучка програма, що передбачає взаємодію системи страхування з системою моніторингу та прогнозування надзвичайних ситуацій.

Тому являються своєчасними та змістовними пропозиції автора дисертаційного дослідження та розроблені практичні рекомендації.

Директор Департаменту



Олександр ТИЩЕНКО



## ХАРКІВСЬКА ОБЛАСНА ВІЙСЬКОВА АДМІНІСТРАЦІЯ

### ДЕПАРТАМЕНТ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ ХАРКІВСЬКОЇ ОБЛАСНОЇ ДЕРЖАВНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

Салтівське шосе, 73, м. Харків, 61038, тел./факс (057) 705-07-07, 700-30-90  
E-mail: uchs@kharkivoda.gov.ua код ЄДРПОУ 23000066

02.12.2024 № 03-01-02/3122

на № \_\_\_\_\_ від \_\_\_\_\_

### ДОВІДКА

Про впровадження результатів дисертаційного дослідження аспіранта Національного університету цивільного захисту України Касьяна Олексія Олександровича «Державна політика у сфері попередження надзвичайних ситуацій» на здобуття наукового ступеня доктора філософії в галузі знань - публічного управління та адміністрування за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування»

Початок ХХІ століття, як і століття минуле, характеризується значним зростанням чисельності надзвичайних ситуацій і зростаючими масштабами їх негативних наслідків. Тенденція зростання катастроф реєструється у всьому світі, це явище характерно і для нашої країни.

Негативні соціальні наслідки надзвичайних ситуацій можуть мати серйозну загрозу безпеки як для суспільства в цілому, так і для окремих соціальних інститутів. Все вище викладене говорить про необхідність здійснення серйозної державної політики у сфері профілактики надзвичайних ситуацій, мінімізації їхніх негативних наслідків, забезпечення ефективного соціально-економічного захисту постраждалого населення. Незважаючи на те, що питанням оцінки державної політики з забезпечення безпеки при попередженні надзвичайних ситуацій й прогнозування ризиків у різних сферах життєдіяльності на сьогодні приділяється достатньо уваги, як у спеціальних науково-теоретичних, так і в практичних дослідженнях, проблема з забезпечення безпеки при надзвичайних ситуаціях залишається досить складною і недостатньо методологічно вивченою.

З огляду на зазначене, заслуговують на увагу основи системного аналізу формування пріоритетів державної політики, які окреслено Касьяном Олексієм Олександровичем, та напрями формування організаційно-правового механізму державної політики у сфері попередження надзвичайних ситуацій.

Таким чином, надані практичні пропозиції автора дисертаційного дослідження є корисними в роботі Департаменту цивільного захисту Харківської обласної державної (військової) адміністрації.

Директор Департаменту

A large, stylized handwritten signature in blue ink, consisting of multiple overlapping loops and a long, wavy tail extending to the right.

Іван СОКОЛ