

*В. Б. Дзюндзюк,*  
д. держ. упр., проф.,  
завідувач кафедри політології та філософії ХарРІ НАДУ;  
*Д. Ю. Полковниченко,*  
здобувач кафедри політології та філософії ХарРІ НАДУ,  
м. Харків

## **ВПЛИВ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ НА СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК ТЕРИТОРІЙ**

*Розкрито зміст поняття «надзвичайна ситуація» та споріднених йому понять, розглянуто стадії розвитку надзвичайних ситуацій, показано взаємозв'язок надзвичайних ситуацій та соціально-економічного розвитку територій.*

**Ключові слова:** надзвичайна ситуація, катастрофа, соціально-економічний розвиток.

Можна вважати досить обґрунтованою тезу про наявність тривожної тенденції зростання згубної для людини дії небезпечних природних явищ і процесів. Однією з найважливіших ознак надзвичайних ситуацій є їх зовнішня несподіваність. Слово «зовнішня» вжито не випадково, бо цим підкреслюється, що несподіваність виникнення екстремальних ситуацій – не більше ніж форма їх реалізації, прояву. По суті ж вони виникають як закономірний результат дії багатьох чинників, що утворюють причинно-наслідкову низку подій, що призводять у результаті до екстремальної ситуації.

Насамперед надзвичайні ситуації призводять до надмірної втрати ресурсів, що може призвести до спаду економічного зростання, уповільнення темпів здійснення перетворень, зменшення обсягів виробництва та послуг на території, де сталось лихо. Вищеназвані наслідки можуть вплинути не лише на розвиток регіону, а й держави в цілому.

Дослідження щодо впливу надзвичайних ситуацій на соціально-економічний розвиток територій викладені в роботах таких вчених, як Ю. В. Біжан, Р. Кейтс, С. М. Мягков, В. Ф. Семенов, К. Хоенемсер.

*Мета статті* – відобразити зміст поняття «надзвичайна ситуація», розглянути етапи розвитку надзвичайних ситуацій, визначити вплив надзвичайних ситуацій на соціально-економічний розвиток територій.

Управління в надзвичайних ситуаціях пов'язане з труднощами і вимагає,

передусім, вирішення важливих теоретико-методологічних питань, багато в чому нових для науки управління. Що вкладати в поняття «надзвичайна ситуація»? Як виділити ці ситуації серед величезної різноманітності процесів, що відбуваються у світі процесів і явищ? Які ознаки, що є характерними для надзвичайних ситуацій, дозволяють говорити про них як про особливе явище, що торкається інтересів суспільства і держави?

Відповіді на ці питання є основоположними, оскільки від того які конкретно ситуації визнаються надзвичайними, якою мірою вивчені причини і механізми їх виникнення, багато в чому залежить ухвалення державних рішень зі своєчасного відвертання та/або максимального зменшення ризику виникнення, ефективною ліквідації наслідків.

Якщо звернутись до законодавчої бази України, то поняття «надзвичайна ситуація» в більшості випадків тлумачиться, як «порушення нормальних умов життя і діяльності людей на об'єкті або території, спричинене аварією, катастрофою, стихійним лихом, епідемією, епізоотією, епіфітотією, великою пожежею, застосуванням засобів ураження, що призвело або може призвести до людських і матеріальних втрат» [3]. Таке визначення дає можливість з'ясувати загальний сенс поняття.

У словнику Вебстера надзвичайна ситуація кваліфікується як «несподівана, непередбачена ситуація, що вимагає негайних дій» [6].

У науковій американській літературі й повсякденній лексиці як синонім «надзвичайна ситуація» використовується термін «криза» або «кризова ситуація». Якщо розглядати їх як синоніми надзвичайної ситуації, то це не є правильним, оскільки часто призводить до змішення різних понять в теорії.

«Надзвичайна ситуація» має на увазі безпосередню небезпеку або ризик для здоров'я і життя людини, що у свою чергу передбачає швидкі, рішучі дії з усунення або послаблення дії джерела цієї небезпеки. При такому підході поняття «надзвичайна ситуація» є похідним від категорій «ризик» і «небезпека».

Існує декілька підходів до визначення ризику. Один з них розглядає цю

категорію як один з інформаційних компонентів процесу ухвалення рішень, порівнюючи її з такими іншими його складовими, як невизначеність, конфлікт [4].

Сукупність інших підходів включає три варіанти інтерпретації ризику: як можливість негативного результату для об'єкта або суб'єкта події; як кількісної міри такої можливості; і як комбінації цих двох тлумачень. В останньому випадку ризик кваліфікується як потенційна можливість завдання шкоди даному об'єкту або суб'єкту, що зазвичай виражається в кількісних термінах (ймовірність нанесення шкоди). При цьому небезпека визначається як джерело ризику.

Спорідненим із терміном «надзвичайна ситуація» є термін «катастрофа». Катастрофа – це серйозне порушення процесу життєдіяльності суспільства, що веде до великих людських і матеріальних втрат, завдає великої шкоди довкіллю. При цьому суспільство, що постраждало, не може відновити зруйноване, використовуючи тільки власні ресурси і, таким чином, потребує допомоги ззовні, як технічної, так і економічної.

Катастрофи часто класифікуються залежно від швидкості, з якою вони настають (раптові або такі, що повільно насуваються), а також залежно від причини (природні або техногенні), що викликала їх [5].

Таким чином, катастрофу можна розглядати як особливий тип надзвичайної ситуації. Катастрофа пов'язана зі специфічним періодом часу, під час якого життя людей і необхідне для життя майно наражаються на ризик, на відміну від надзвичайної ситуації, що охоплює більш тривалий період.

Під надзвичайною ситуацією розуміється порушення нормальної життєдіяльності деякого територіального комплексу населення і господарства, що стало наслідком раптових природних або техногенних дій (катастроф, аварій). Вона виражається у соціальному, економічному та/або екологічному збитку і вимагає для своєї ліквідації особливих управлінських зусиль [2].

Часто катастрофи і надзвичайні ситуації розглядаються як відхилення від «нормального життя». Насправді все якраз навпаки. Катастрофи і надзвичайні

ситуації є відображенням нормального життя. Вони є слідством того, як суспільство функціонує в економічному та соціальному плані; того, як суспільство і держава взаємодіють між собою; і того, як підтримуються зв'язки між людьми і організаціями, що приймають рішення.

Кажучи про стихійні лиха ясно, що повені або землетруси самі по собі не є катастрофами. Катастрофи виникають від того, що, наприклад, деякі групи людей вимушені селитися біля бурхливих річок або в місцях із нестабільною сейсмічною активністю. Важливо розуміти різницю між небезпекою та катастрофою і, що ступінь впливу першого явища на друге вимірюється ступенем вразливості суспільства.

Зрозумівши сенс поняття «надзвичайна ситуація» та його відмінність від інших споріднених йому понять, можна визначити критерії надзвичайних ситуацій.

Необхідно відмітити специфічний (мультиплікативний) критерій, що виділяє одну з головних характерних рис екстремальних ситуацій – різноманітність наслідків: соціальних, економічних, політичних, екологічних, психологічних. Так, катастрофа на Чорнобильській АЕС не лише призвела до загибелі тисяч, госпіталізації десятків тисяч, страждань і евакуації сотень тисяч співгромадян, до багатомільярдних витрат на пом'якшення її негативного впливу на величезну територію, але і змусила по-новому поглянути на відповідні науково-технічні програми, змінити умови експлуатації ядерних реакторів РБМК-1000. Вона призвела до розробки нових підходів із розміщення АЕС із одночасною відмовою від старих схем, а також до більш ретельної підготовки кадрів. Усі ці обставини в значній мірі збільшили потребу у фінансових і матеріально-технічних ресурсах, що не могло не позначитися негативно на темпах і ритмі господарського розвитку. Академік Л.І. Абалкін, пояснюючи причини уповільненого здійснення економічної реформи у кінці 80-х, серед основних чинників, що створили напружену ситуацію, справедливо поставив на перше місце катастрофу на ЧАЕС [1].

Але наявність усієї сукупності параметрів, що якісно описують критерії

надзвичайних ситуацій не є необхідною умовою для визначення ситуації як надзвичайної. За тих або інших конкретних обставин деякі з них можуть бути відсутніми.

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

Кажучи про класифікацію надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру треба передусім відмітити, що важливими особливостями процесів виникнення і розвитку надзвичайних ситуацій є різноманіття і неповторність їх прояву, динаміка якого може бути умовно представлена у вигляді ряду типових стадій розвитку (попередня, перша, друга і третя).

На попередній стадії виникнення надзвичайної ситуації з'являються передумови виникнення природного і техногенного лиха, накопичуються відхилення від нормального стану або процесу.

На першій стадії відбуваються ініціація природного або техногенного лиха і подальший розвиток процесу надзвичайної події, під час якої проявляється її вплив на людей, об'єкти економіки, інфраструктуру і довкілля.

На другій стадії проводиться ліквідація наслідків природного або техногенного лиха, ліквідація надзвичайної ситуації. Цей період в деяких випадках може починатися до завершення першої стадії. Ліквідація надзвичайної ситуації закінчується, як правило, з переходом постраждалої території, її господарських і соціальних структур і населення до звичайного режиму життєдіяльності.

На третій стадії здійснюється ліквідація довготривалих наслідків природного або техногенного лиха. Вона має місце тільки тоді, коли наслідки

надзвичайних подій вимагають для своєї повної ліквідації тривалих за часом зусиль, що є важливою складовою частиною соціально-економічної діяльності із забезпечення стабільності і розвитку відповідного регіону. Подібні наслідки усуваються поза рамками робіт із ліквідації надзвичайних ситуацій, в режимі звичайного функціонування господарства і соціальної сфери на постраждалій території, за нормальної життєдіяльності населення, в порядку реалізації, як правило, спеціальних цільових програм з відновлення і розвитку.

Після ліквідації більшості надзвичайних ситуацій якась частина наслідків залишається не усуненою тривалий час або назавжди. Останнє відбувається в тих випадках, коли не має сенсу, наприклад, відновлювати щось за старими принципами, а вигідніше зробити по-новому і краще. Таким чином, деякі надзвичайні ситуації ніби частково компенсують збиток, розчищаючи місце майбутньому і створюючи передумови для розвитку.

Тривалий час причинно-наслідковий зв'язок між надзвичайними ситуаціями і соціально-економічним розвитком суспільства ігнорувалася. Програми розвитку не оцінювалися в контексті катастроф, ні з точки зору дії катастрофи на програму розвитку, ні з точки зору того, чи підвищує визначений в програмі розвиток ймовірність виникнення катастроф.

Катастрофи розглядалися в контексті реагування на надзвичайну ситуацію, але не як частина довгострокової програми розвитку. Якщо катастрофа відбувалася, то реагування було спрямоване на задоволення елементарних потреб і на ліквідацію наслідків катастрофи. Території, на яких населення потерпало від лиха, розглядалися як несприятливі райони для подальшого розвитку. Обстановка після катастроф вважалася занадто неспокійною, щоб заохочувати навіть найпростіші зміни, націлені на довгострокові перетворення.

Постійно зростаючий об'єм знань про існуючий взаємозв'язок між катастрофами і соціально-економічним розвитком дозволяє виділити чотири основні види таких взаємовідносин:

1. Катастрофи гальмують виконання програми розвитку, відкидаючи

трансформаційні починання на багато років назад.

Наприклад: вдосконалена інфраструктура, що зруйнована повинню.

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

Наприклад: програма відновлення житла, зруйнованого землетрусом, власними силами, дає можливість населенню опанувати нові вміння (створення нових робочих місць), зміцнює віру суспільства у власні сили, зберігає ресурси, які довелося б витратити на відновлення і створення житлових і нежитлових фондів.

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

Наприклад: істотне збільшення поголів'я худоби веде до надмірного використання пасовищ, що, у свою чергу, веде до перетворення родючих земель на безплідні і підвищує уразливість по відношенню до такого лиха, як голод.

4. Програми розвитку можуть бути сплановані так, що вони зменшать уразливість по відношенню до катастроф і їх негативних наслідків.

Наприклад: зведення житла, при якому виконуються усі правила і норми сейсмостійкого будівництва, безумовно, дозволить скоротити кількість руйнувань при першому ж землетрусі.

Треба більш детально зупинитись на варіантах взаємовідносин між катастрофами і соціально-економічним розвитком територій, коли:

*1. Катастрофи зупиняють процес розвитку.*

Катастрофи можуть привести до серйозного зриву соціально-економічних перетворень, що проводяться, декількома шляхами, в тому числі:

а) привести до втрати ресурсів. Втрата ресурсів відбувається, коли катастрофа знищує об'єкти капіталовкладень. Це зменшує ефективність капіталовкладень, зроблених у розвиток економіки. Катастрофа завдає збитку таким чином:

- відбивається на основних і оборотних фондах;
  - веде до зменшення виробництва і послуг через зупинку виробництва і зростання цін на товари і послуги;
  - вторинним наслідком катастрофи є інфляція, проблеми з платіжним балансом, зростання фінансових витрат, нестача грошових ресурсів;
  - інші непрямі втрати, наприклад: катастрофа може привести до зростання зовнішньої заборгованості країни, що змусить її скоротити капіталовкладення у виробництво;
  - втрати ресурсів мають такі наслідки, як спад економічного зростання, уповільнення темпів здійснення перетворень, відмова від деяких програм і втрата інтересу до нових капіталовкладень;
  - переорієнтація кваліфікованої робочої сили на виконання робіт, пов'язаних з відновленням економіки, відхід від довгострокових програм;
- б) призупинити перетворення, що відбуваються. Катастрофи призупиняють програми, що вже почали втілюватися в життя, і відволікають ресурси від раніше намічених планів;
- в) вплинути на інвестиційний клімат. Катастрофи, особливо якщо вони відбуваються декілька разів підряд впродовж короткого періоду часу, негативно позначаються на інвестиційному кліматі. Інвесторам потрібна стабільність і упевненість, адже вони ризикують, вкладаючи свої гроші. Катастрофа погіршує інвестиційну картину і тим, що призводить до зростання рівня безробіття, а через це і до застою в усіх галузях економіки;
- г) вплинути на неформальний сектор економіки. Катастрофи чинять особливо негативну дію на приватний сектор, в якому часто відбувається недооцінка шкоди, що була заподіяна катастрофою, та дуже приблизна оцінка її наслідків. Неформальна економіка 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 допомоги, що надходить ззовні, ведуть до того, що виробники втрачають інтерес до виробництва;



д) привести до політичної дестабілізації. Наприклад, у країнах «третього світу» катастрофи створюють у країні напругу, яка веде до політичної нестабільності. Причин дестабілізації декілька. Наприклад, уряд може неправильно розпорядитись допомогою, що поступила, і це призведе до невдоволення з боку постраждалих людей. Або ті, хто залишилися в живих, виявляться обдуреними у своїх очікуваннях, і це може вилитись в ту або іншу форму протесту.

## *2. Розвиток економіки провокує виникнення надзвичайної ситуації.*

Перетворення, що проводяться з кращих міркувань, можуть іноді викликати катастрофічні наслідки. Проекти, що здійснюються без урахування існуючих зон підвищеного ризику, можуть підвищити уразливість по відношенню до природних катастроф.

Наприклад, проекти, націлені на збільшення робочих місць і доходів, зазвичай ведуть до притоку населення в ці райони. Люди з невеликим доходом вимушені шукати житло в тих місцях, в яких вони раніше не бажали селитися – на схилах пагорбів або на затоплюваних рівнинах. Допомога після обвалу або повені, якщо перевести її в грошовий еквівалент, може набагато перевищити вигоду, що буде отримана від створення нових робочих місць. Аналогічним чином проекти, здійснювані у рамках програми розвитку, можуть мати негативні політичні наслідки, що підвищують уразливість по відношенню до громадянського конфлікту.

Деякі типи проектів, що спрямовані на розвиток економіки, починають втілюватись у життя без попередньої оцінки їх впливу на довкілля. Таке трапляється навіть з програмами, що пов'язані з ліквідацією наслідків катастроф. Наприклад, при реконструкції зруйнованих будівель зростає потреба в деревині як закріплювальному матеріалі. Вирубання дерев, що є наслідком зростаючих потреб у деревині, підвищує уразливість відносно селів і веде до довгострокових змін у довкіллі.

Проекти, що спрямовані на розвиток економіки, можуть нав'язувати вибір між зменшенням уразливості по відношенню до катастроф і зменшенням

економічної уразливості. Таким чином, проект штовхає на компромісне рішення.

*3. З'являються можливості розвитку, що були викликані безпосередньо надзвичайними ситуаціями.*

Попри те, що міжнародне співтовариство все глибше усвідомлює небезпеку катастроф і важливість послідовного планування дій з надання першої допомоги, часто потрібно втручання руйнівного стихійного лиха, щоб змусити конкретний уряд замислитись про те, що катастрофа може послужити поштовхом розвитку.

Далеко не всі працівники сфери економіки розуміють, які можливості надають катастрофи у сфері розвитку. Катастрофи можуть створити таку політичну і економічну атмосферу, в якій великі зміни можуть бути проведені у більш стислі терміни, ніж при звичайних обставинах. Наприклад, в період після катастрофи існують великі можливості для проведення земельних реформ, поліпшення житлових умов, створення нових робочих місць, розширення і модернізації економічної бази суспільства. Колективне бажання діяти – це перевага, яку не можна упускати.

Попередження надзвичайних ситуацій та ліквідація їх наслідків є важливим завданням державної політики у сфері цивільного захисту. Дієвість такої політики знаходить відображення у тому, чи була відвернута катастрофа та як швидко були ліквідовані наслідки в разі її виникнення, а це залежить від наступного: як суспільство функціонує в економічному та соціальному плані; як суспільство і держава взаємодіють між собою; як підтримуються зв'язки між людьми і організаціями, що приймають рішення.

Катастрофи можуть виявити зони підвищеного ризику, в яких слід зробити певні кроки до того, як виникне чергова катастрофа. Усвідомлення уразливості може послужити спонукальним мотивом для політиків і громадськості взяти участь в спільній роботі із пом'якшення наслідків катастрофи. Катастрофа може також з особливою виразністю показати, що країна ще має можливості для розвитку. Таким чином, вона притягне до країни

увагу інвесторів і кошти для здійснення довгострокових програм з розвитку економіки.

Більш детального вивчення вимагають нові можливості розвитку територій, що можуть бути надані катастрофами та реалізовані завдяки консолідації зусиль держави та суспільства.

#### **Список використаної літератури:**

1. *Абалкин Л. И.* Что посеешь, то и пожнешь... / Л. И. Абалкин // Аргументы и факты. – 1988. – № 26. – С. 1.
2. *Мягко С. М.* Распространенность техногенных и природных чрезвычайных ситуаций в России / С. М. Мягков, К. А. Козлов // Вестник Моск. ун-та. – 1993. – № 5. – С. 11–15.
3. Постанова Кабінету Міністрів України № 250 [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/250-95-%D0%BF>.
4. *Рудашевский В. Д.* Риск, конфликт и неопределенность в принятии решений / В. Д. Рудашевский // Вопросы психологии. – 1994. – № 2. – С. 12–18.
5. An Overview of Disaster Management. Disaster Management Training Program.
6. Webster's New World dictionary of the American language. – 2-nd College edition. – Washington, 1996. – 1196 p.

#### ***Dziundziuk V. B., Polkovnichenko D. Yu. Impact of emergencies on the socio-economic development of territories.***

The meaning of “emergency” and related to it concepts are revealed; development stages of disasters are analyzed; relations between emergencies and socio-economic development of affected territories are shown.

**Key words:** emergency, disaster, socio-economic development.

#### ***Дзюндзюк В. Б., Полковниченко Д. Ю. Влияние чрезвычайных ситуаций на социально-экономическое развитие территорий.***

Раскрыто содержание понятия «чрезвычайная ситуация» то родственных ему понятий, рассмотрены стадии развития чрезвычайных ситуаций, показана взаимосвязь чрезвычайных ситуаций и социально-экономического развития территорий.

**Ключевые слова:** чрезвычайная ситуация, катастрофа, социально-экономическое развитие.