

**В. В. Коліжак**

аспірант кафедри глобалістики, євроінтеграції  
та управління національною безпекою  
Національної академії державного управління при Президентові України

## СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ ЩОДО КЛАСИФІКАЦІЇ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ

*У статті розглянуті основні тенденції, що впливають на зростання кількості та масштабів надзвичайних ситуацій у світі в умовах глобалізації (поява нових небезпечних технологій, хвороб, епідемій, пандемій, наслідки демографічного вибуху, міграційні процеси, геокліматичні зміни, ускладнення соціально-політичного та економічного життя соціумів тощо). Це позначається на класифікації надзвичайних ситуацій. Зокрема, в українському законодавстві нещодавно до надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру додалися соціальні та воєнні. Водночас зафіксоване значне запізнення введення в науковий національний обіг нових понять, таких як «складна надзвичайна ситуація» та «складна політична надзвичайна ситуація», зміст яких розкривається на основі аналізу міжнародного законодавства, праць зарубіжних експертів.*

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

**Постановка проблеми.** Розвиток людства супроводжується значними науково-технічними досягненнями, що істотно підвищує не тільки рівень життя людей, але й суттєво позначається на ступені їхньої захищеності від природних, техногенних катаклізмів, інших непередбачуваних ситуацій. Навіть тільки значне зростання мобільності робочої сили має наслідками розширення спектру ймовірних небезпек, загроз та ризиків для стабільного функціонування суспільства крізь призму уразливості окремого індивіда.

Зокрема, відомий економічний соціолог Дж. Уррі наводить такий приклад. У 1800 р. середньостатистичні мешканці земної кулі переміщувались у середньому не далі, аніж на 50 м від свого житла на день, а тепер зазвичай мандрують на відстань у 50 км на день: нині всі разом громадяни світу долають по 23 млрд км щодня, а прогнози свідчать, що до 2050 р. ця цифра зросте у чотири рази, досягнувши 106 млрд [1, с. 68]. Це призводить до значного зростання ризиків транспортних подій, виникнення інших нестандартних ситуацій.

Технологічний прогрес водночас розширює коло небезпечних виробництв.

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

Нераціональне й волонтаристське втручання людини у природу, значне посилення антропогенного навантаження на неї, насамперед, завдяки демографічному вибуху, також підвищують ймовірність та посилюють «ціну» природних катаклізмів і катастроф. Зокрема, навіть у благополучній Європі кількість природних катаклізмів у період з 1998 до 2014 р. включно лише тричі опускалася нижче позначки 40. При цьому варто зазначити, що значна кількість жертв в Італії (20 098), Франції (19 490), Іспанії (15 090), Німеччині (9 355) у липні 2003 р. була зумовлена надзвичайно високою температурою повітря [2]. Варто зазначити, що і в Україні в період з 2003 до 2016 р. включно найбільшої шкоди у матеріальному вимірі завдали надзвичайні ситуації природного характеру (2008 р. – 4,720 млн грн.) [3, с. 423].

Значні зміни відбулися й у соціально-політичному та економічному житті людства. Тривалі страйки авіадиспетчерів, залізнич-

ників, працівників житлово-комунальної сфери, вже не кажучи про масштабні терористичні акти, внутрішні заворушення та конфлікти, не сприяють сталому розвитку людства. До цього додаються небезпечні хвороби, епідемії, пандемії, забруднення навколишнього середовища. Особливу небезпеку останнім часом становлять конфлікти на етнічному, релігійному ґрунті, а також війни і збройні конфлікти, характер яких під впливом новітніх технологічних досягнень постійно змінюється. Отже, поняття «надзвичайна ситуація» (далі – НС) набуває нового змісту і становить неабиякий теоретичний і практичний інтерес.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Теоретико-методологічні підходи, пов'язані з тлумаченням поняття «надзвичайна ситуація», а також її класифікація розроблялась у працях таких вчених, як В. Акімова, С. Андреев, Ю. Воробйова, В. Гуціна, С. Засунько, Н. Кліменко, С. Кузніченко, Д. Кучма, С. Мосов, В. Тищенко, А. Труш, А. Филипенко, Л. Шевченко та багатьох інших.

Питання координації діяльності країн світу щодо НС, насамперед, крізь призму природних лих, вирішує відповідний офіс ООН, що сформовано відповідно до Резолюції 46/182 у грудні 1991 р. [4]. Він також опікується їхньою класифікацією та описом, періодично переглядає зміст базових понять, пов'язаних із НС.

Однак національне законодавство України не завжди своєчасно реагує на зміни у змісті міжнародних дефініцій та класифікацій стосовно надзвичайних ситуацій. Крім цього, динаміка появи нових небезпек, загроз, ризиків та викликів настільки висока, а наслідки – непередбачувані, що виникає необхідність переосмислити весь комплекс питань щодо оцінки, моніторингу, прогнозування, підготовки та ліквідації наслідків НС.

**Мета статті** – з'ясувати сучасні тенденції щодо змісту поняття «надзвичайна ситуація», її класифікації в національному, зарубіжному та міжнародному законодавстві.

**Виклад основного матеріалу.** Мабуть, варто погодитися з думкою С. Андреева, що ознайомлення з рядом нормативних та доктринальних джерел наукової інформації, в яких міститься визначен-

ня терміну «надзвичайна ситуація», дає змогу констатувати відсутність єдиних підходів у цьому питанні, так само, як і в питаннях її класифікації [5, с. 19]. Це зумовлено тим, що, крім радикальних трансформацій у сферах геополітики та світової економіки, відбувається суттєве поширення нетрадиційних способів і методів ведення військово-політичного протистояння, посилюється забруднення довкілля, безвідповідальне використання природних й технічних ресурсів, геокліматична перебудова планети тощо. Ці процеси відбуваються в контексті загострення боротьби основних акторів світової політики за ресурси і переділ сфер впливу, що яскраво проявляється в подіях на Близькому Сході, в Україні, інших регіонах світу. Отже, актуалізуються питання підвищення безпеки індивіда, суспільства та держави, покращення регіональної та глобальної стабільності.

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

Варто зазначити, що у більшості країн термін «надзвичайна ситуація» існує поруч із такими схожими за змістом поняттями, як «інцидент», «екстремальна ситуація», «катастрофа», «лихо», «криза», «кризова ситуація», «небезпечна подія», «стихийне лихо», «форс мажорні обставини» та ін. Ось чому закріплення на законодавчому рівні максимально повної та чіткої класифікації НС є однією з важливих правових гарантій забезпечення захисту прав і свобод фізичних і юридичних осіб від відповідних ситуацій, зокрема можливості вимоги у суб'єктів владних повноважень забезпечення належного рівня захищеності від загроз, пов'язаних із ризиками або фактами виникнення НС [5, с. 20–21].

Донедавна класифікація НС була офіційно затверджена на державному рівні у Законі України «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру від

8 червня 2000 р.». Відповідно до ст. 7. Зазначеного Закону, залежно від характеру походження подій, що можуть зумовити виникнення НС на території України, визначалися такі її види: техногенного та природного характеру [6]. Цей закон втратив чинність із прийняттям Кодексу цивільного захисту України (далі – Кодекс ЦЗ), який набрав юридичної сили 1 липня 2013 р., хоча з того часу до нього вже було внесено 3 поправки. У цьому документі, згідно з п. 2. ст. 5, вже з'явилися два нових види НС: соціальні та воєнні [7].

Як зазначається у Національному класифікаторі України «Класифікатор надзвичайних ситуацій» ДК 019:2010, що введений у дію 1 січня 2011 р., надзвичайна ситуація соціального характеру – порушення нормальних умов життя та діяльності людей на окремій території чи об'єкті на ній або на водному об'єкті, спричинене протиправними діями терористичного й антиконституційного спрямування, або пов'язане зі зникненням (викраденням) зброї та небезпечних речовин, нещасними випадками з людьми тощо.

Надзвичайна ситуація воєнного характеру – порушення нормальних умов життя та діяльності людей на окремій території чи об'єкті на ній або на водному об'єкті, спричинене застосуванням звичайної зброї або зброї масового ураження, під час якого виникають вторинні чинники ураження населення, що визначають в окремих нормативних документах. У цьому класифікаторі НС воєнного характеру не подано в подробицях, а лише зазначено на найвищому рівні деталізації з кодом 40000 [8, с. 3].

Очевидно, що визначення соціальних та воєнних надзвичайних ситуацій потребує доопрацювання, оскільки вони мають надзвичайно абстрактний характер і не враховують реалій сьогодення, пов'язаних із подіями на Донбасі.

Поки що в національне законодавство ще не введено термін «складна надзвичайна ситуація», який вже понад 20 років активно використовується багатьма міжнародними організаціями. Зокрема, зі створенням в ООН у червні 1992 р. Міжвідомчого постійний комітет (The Inter-Agency Standing Committee (IASC) він

перетворився на головний механізм координації зусиль усіх зацікавлених структур ООН, що опікуються гуманітарною допомогою, а також став законодавцем в уточненні основних понять у цій сфері. Так, «складна надзвичайна ситуація» визначається як гуманітарна криза в країні, регіоні або суспільстві, де спостерігається повна або значна втрата владних повноважень внаслідок внутрішнього або зовнішнього конфлікту і яка вимагає допомоги міжнародної спільноти поза межами наявних міжнародних та національних програм.

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

Цікаво також подивитися, що розуміється світовою спільнотою під поняттям «лихо». Зазвичай у пересічних громадян воно асоціюється з поняттям «природне лихо», зважаючи на ту увагу, яку приділяють мас-медіа землетрусам, цунамі, затопленням пожежам, неврожаям тощо. Зокрема, у 2013 р. було зафіксовано 330 природних лих, через що загинуло 21 610 осіб, постраждало близько 96,5 млн осіб, а загальні збитки склали понад 156,7 млрд дол. США [10, с. 1].

Однак термінологічний словник ООН визначає лихо як серйозне порушення функціонування спільноти або суспільства, що призводить до масштабних людських, матеріальних, економічних втрат, завдає шкоди довкіллю і наслідки якого перевищують можливості впоратися з ним за допомогою власних ресурсів [11, с. 9].

Останнім часом дедалі частіше застосовується ще одне поняття – «складна політична надзвичайна ситуація», яка являє собою комплекс соціальних, політичних та економічних причин, що спричинили руйнування державних структур, втрату легітимності та владних повноважень, порушення прав людини та, можливо, збройний конфлікт, що вимагає гуманітарного втручання [12]. Воно було

введено з метою відокремити гуманітарні потреби, що викликані конфліктом, від нестабільності, причиною якої виступає природна катастрофа.

Відповідно до Резолюції Генеральної Асамблеї ООН 46/182 від 19 грудня 1991 р. її Генеральний секретар має щорічно звітувати про координацію зусиль стосовно гуманітарної допомоги у НС. Ось кілька цифр, які характеризують тенденцію. У доповіді влітку 2014 р. зазначалося, що кількість внутрішньо переміщених осіб внаслідок збройних конфліктів і організованого насильства наприкінці 2013 р. у світі сягла рекордної позначки у 33,2 млн [13]. Проте у доповіді 2016 р. наголошено, що за підсумками 2015 р. їхня кількість зросла до 40,8 млн осіб, що є абсолютним рекордом [14]. Очевидно, що ці цифри за результатами 2016 р. будуть ще більшими.

Це цілком вписується у загальносвітову тенденцію інтенсифікації насильства. За даними лондонського Міжнародного інституту стратегічних досліджень, у 2008 р. в результаті 63 збройних конфліктів загинули 56 000 осіб, у той час як вже у 2014 р. у 42 конфліктах загинули 180 000. Отже, кількість жертв зросла в 3 рази за умови зменшення кількості конфліктів у 1,5 рази. Також у дослідженні наводяться дані за проміжні роки: в 2012 р. у 51 конфлікті загинуло 110 000 осіб, у 2010 р. – 49 000 загиблих у 55 конфліктах. Таким чином, очевидна загальна тенденція – поряд зі скороченням кількості збройних конфліктів вчені зазначають небувалу інтенсифікацію насильства [4].

**Висновки та пропозиції.** У міжнародному законодавстві та зарубіжній науковій думці поступово диференціюються види та характеристики надзвичайних ситуацій. Цей процес із деяким запізненням відбувається й у національному законодавстві та академічному середовищі. Зокрема, нещодавно до природних та техногенних НС офіційно додалися соціальні і воєнні. Проте їхній зміст має доволі абстрактний характер і потребує конкретизації, особливо з урахуванням революцій 2004 та 2013–2014 рр., анексії Російською Федерацією Криму та тривалими бойовими діями сепаратистів на Донбасі внаслідок чого

кількість загиблих перевищила 11 000 осіб, а число внутрішньо переміщених осіб та біженців складає більше 1 млн осіб.

Отже, видається доволі продуктивним використовувати зарубіжний досвід щодо понять «складна надзвичайна ситуація» та «складна політична надзвичайна ситуація», які конкретизують обсяг понять і відкривають значні евристичні можливості щодо визначення напрямів та шляхів реформування структур сектору безпеки й оборони України, розширення спектру їхньої діяльності, підсилення рівня координації зусиль. Це надасть змогу більш об'єктивно оцінити кроки України щодо реалізації стратегічного курсу України на євроінтеграцію.

#### Список використаної літератури:

1. Урри Дж. Мобильности / Дж. Урри ; пер. с англ. А.В. Лазарева, вступ. статья Н.А. Харламова. – М.: Издательская и консалтинговая группа «Праксис», 2012. – 576 с.
2. Poverty & Death: DISASTER MORTALITY 1996–2015 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://cred.be/sites/default/files/CRED\\_Disaster\\_Mortality.pdf](http://cred.be/sites/default/files/CRED_Disaster_Mortality.pdf).
3. Андреев С.О. Державні системи цивільного захисту: інституціональні засади та проблеми розвитку : [монографія] / С.О. Андреев ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Х.: Тім Пабліш Груп, 2017. – 432 с.
4. Resolution of the UN General Assembly 46/182. Strengthening of the coordination of humanitarian emergency assistance of the United Nations – 19 December 1991 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.un.org/documents/ga/res/46/a46r182.htm>
5. Андреев С.А. Теоретико-методологические подходы к классификации чрезвычайных ситуаций / С.А. Андреев // Вестник Воронежского института ГПС МЧС РФ. – 2015. – № 1. – С. 19–35.
6. Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру : Закон України від 8 червня 2000 р. № 1809-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1809-14/page>.
7. Кодекс цивільного захисту України від 2 жовтня 2012 р. № 5403-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5403-17/page>.

8. Національний класифікатор України «Класифікатор надзвичайних ситуацій» ДК 019: 2010. – Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики, 2010. – 23 с.
9. Burkle F.M. Complex humanitarian emergencies: a review of epidemiological and response models / F.M. Burkle // Journal of Postgraduate Medicine –2006. – Vol. 52. – Issue 2. – P. 110–115.
10. Guha-Sapir D., Hoyois P., Below R. Annual Disaster Statistical Review 2013. The numbers and trends / Debarati Guha-Sapir, Philippe Hoyois, Regina Below. – Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED), Institute of Health and Society (IRSS), Université catholique de Louvain. – Brussels, Belgium, 2014. – 42 pp.
11. 2009 UNISDR Terminology on Disaster Risk Reduction. – Geneva, Switzerland, May 2009. – 35 p.
12. World Health Organization [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.who.int/hac/about/definitions/en>
13. Report of the Secretary-General. Strengthening of the coordination emergency humanitarian assistance of the UN // Economic and Social Council Substantive session. – New York, 23 June – 18 July 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/69/80](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/69/80).
14. Report of the Secretary-General. Strengthening of the coordination emergency humanitarian assistance of the UN // Economic and Social Council Substantive session. – New York, 24 July 2015 – 27 July 2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/A-71-82%20-%20E-2016-60%20-%20SG%20Report%20on%20Strengthening%20Coordination.pdf>.
15. Количество вооруженных конфликтов в мире сокращается, но людей в них гибнет больше // The Guardian – 20 мая 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zn.ua/WORLD/kolichestvo-vooruzhennyh-konfliktov-v-mire-sokraschaetsya-no-lyudey-v-nih-gibnet-bolshe-the-guardian-176732\\_.html](http://zn.ua/WORLD/kolichestvo-vooruzhennyh-konfliktov-v-mire-sokraschaetsya-no-lyudey-v-nih-gibnet-bolshe-the-guardian-176732_.html)

### **Колижак В. В. Современные тенденции относительно классификации чрезвычайных ситуаций**

*В статье рассмотрены основные тенденции, влияющие на рост количества и масштабов чрезвычайных ситуаций в мире в условиях глобализации (появление новых опасных технологий, болезней, эпидемий, пандемий, последствия демографического взрыва, миграционные процессы, геоклиматические изменения, усложнения социально-политической и экономической жизни общества и т.п.). Это сказывается на классификации чрезвычайных ситуаций. В частности, в украинском законодательстве недавно к чрезвычайным ситуациям природного и техногенного характера добавились социальные и военные. В то же время зафиксирована значительная задержка во введении в научный национальный оборот новых понятий, таких как «сложная чрезвычайная ситуация» и «сложная политическая чрезвычайная ситуация», содержание которых раскрывается на основе анализа международного законодательства, работ зарубежных экспертов.*

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

### **Kolizhak V. The modern trends to classification emergencies**

*In the article the basic trends affecting growth in the number and scale of emergencies in the world in the context of globalization (the appearance of new dangerous technologies, disease, epidemics, pandemics, the effects of population explosion, migration, geoclimatic changes, complications socio-political and economic life of societies etc.) are considered. This affects to the classification of emergency. In particular, the Ukrainian legislation recently to emergency situations of natural and manmade added social and military. At the same time recorded significant delay in the introduction of national scientific circulation new concepts such as "complex emergencies" and "complex political emergencies" the meaning of which is revealed by analyzing the international law and works of foreign experts.*

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