

Іванова Т.В.

Національний авіаційний університет

СВІТОВИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ ВИНИКНЕННЯ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ ТЕХНОГЕННОГО ТА ПРИРОДНОГО ХАРАКТЕРУ

У статті аналізується світовий досвід державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру. Встановлено, що проблемам державного управління в контексті забезпечення системи безпеки в умовах виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру присвячено чимало наукових робіт. Встановлено, що в провідних країнах світу накопичений значний досвід організації державного управління ризиками під час виникнення надзвичайних ситуацій різного характеру. Аналіз сучасної наукової літератури свідчить про те, що проблема впровадження світового досвіду державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру в практику й теорію державного управління України сьогодні залишається малодослідженою. Визначено, що необхідність використання зарубіжного досвіду державного управління зниженням ризику надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру є європейською вимогою сьогодення. У процесі дослідження опрацьовано різноманітні наукові джерела, що містили інформацію щодо управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру в провідних країнах світу, таких як Данія, Польща, Італія, Німеччина, Швеція та ін. Узагальнено досвід розвинених країн у сфері управління ризиками, виокремлено перспективні напрями управління ризиками надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру. Обґрунтовано доцільність щодо використання світового досвіду управління ризиками в державному управлінні в умовах надзвичайних ситуацій України. Доведено, що натеper захист населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій набуває глобального міжнародного характеру, і забезпечити його можливо лише спільними зусиллями.

Ключові слова: безпека, державне управління, євроінтеграція, надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру, ризик надзвичайних ситуацій, управління ризиками.

Постановка проблеми. Сучасні умови функціонування державної системи забезпечення техногенної та природної безпеки в Україні свідчать, що принципи захисту населення і території впроваджуються в примітивній, шаблонній формі, без урахування особливостей та занадто повільними темпами. Тому сьогодні перед українською державою постало питання реформування державного управління у сфері зниження ризику надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру. У контексті процесів реформування актуальним є питання впровадження зарубіжного досвіду діяльності органів, завданням яких є запобігання та подолання наслідків надзвичайних ситуацій, у вітчизняну практичну діяльність.

Потреба в подальшому розвитку та реформуванні державного управління у сфері зниження ризику надзвичайних ситуацій, особливо враховуючи поглиблення євроінтеграційних процесів, передбачає якщо не безпосереднє запозичення, то

часткове використання наявного в країнах Європи досвіду щодо зниження ризику надзвичайних ситуацій з метою подальшого вдосконалення державного управління у сфері техногенної та природної безпеки. Це підтверджує актуальність та практичну цінність даної статті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Питання організації управління в надзвичайних ситуаціях у зарубіжних країнах досліджувались у наукових працях та статтях А.П. Бойка, П.Б. Волянського, Л.А. Жукової, М.М. Козяра, А.В. Терент'євої, О.О. Труша та ін. На підставі аналізу наукових праць вітчизняних та іноземних авторів у цій сфері державного управління зроблено висновок, що існуючі дослідження висвітлюють тільки окремі проблемні питання. Тому, високо оцінюючи вклад учених, слід відзначити, що у вітчизняній науковій літературі недостатньо з'ясована та вимагає подальшого дослідження проблема вивчення досвіду розвинених країн у

сфері управління ризиком виникнення надзвичайних ситуацій.

Постановка завдання. Мета статті – вивчення світового досвіду державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру і розроблення рекомендацій щодо його практичного використання у вітчизняній практиці.

Виклад основного матеріалу дослідження. Україна продовжує впевнено рухатися в напрямі інтеграції з Європейським Союзом, що підтверджується підписанням у 2014 році політичної та економічної частин Угоди про асоціацію з Європейським Союзом.

Стратегічний курс України на інтеграцію до Європейського Союзу з урахуванням нових викликів та загроз, що постають перед Україною, зумовлюють необхідність удосконалення і подальшого розвитку національної системи реагування на надзвичайні ситуації природного та техногенного характеру. Адже з постійним посиленням цивілізаційного навантаження на природне середовище потужність та наслідки стихійних лих і техногенних аварій невідомо зростають, у результаті глобалізаційних процесів справляють негативний вплив не лише на країну, що від них потерпає, а й на сусідні країни та світове співтовариство загалом. Тому сьогодні розробка дієвих заходів запобігання надзвичайних ситуацій різного характеру є однією з найважливіших функцій держави стосовно забезпечення національної безпеки країни.

У більшості європейських держав протягом останніх років розуміння цілей та завдань управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій зазнало значних змін, причиною цього стало саме збільшення кількості руйнівних природних та техногенних катастроф, зростання їх складності. Не залишається осторонь цього процесу і Україна, поступово переймаючи успішний досвід розвинених країн.

Огляд сучасної світової практики з організації державного управління ризиками в разі виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру дає можливість підтвердити, що лідерами з цих питань прийнято вважати Європейський Союз, США та Японію.

Розглянемо досвід управління ризиками в разі виникнення надзвичайних ситуацій на прикладі країн-членів Європейського Союзу.

Погоджуємось із твердженням І. Криничної, що в провідних країнах Європи та Америки організація державного управління в умовах надзвичайних ситуацій певною мірою відрізняється

від інших країн світу і здійснюється на базі системи цивільної оборони та захисту населення від наслідків надзвичайних ситуацій [4]. Водночас потрібно враховувати, що кожна з європейських країн має свій значний досвід у галузі зниження характерних для цих країн типів ризиків. Обмін таким досвідом дає змогу країнам Європи більш ефективно та у прийнятний спосіб знизити вплив джерел небезпеки, об'єднати зусилля, а також ресурси для запобігання спільним ризикам та для їх зниження [3].

У більшості країн світу створені спеціалізовані державні системи для вирішення завдань зниження ризиків в умовах надзвичайних ситуацій.

Найбільш ефективну систему управління ризиком виникнення надзвичайних ситуацій серед європейських країн, на думку О. Труша, має Німеччина, яка базується на історично розвинутій організаційній інфраструктурі подвійного призначення. Загальне керівництво здійснює Федеральне Міністерство внутрішніх справ [6, ст. 408].

У Швеції функції організації зниження ризиків в умовах надзвичайних ситуацій виконує Шведське цивільне агентство на випадок непередбачених ситуацій. Діяльність агентства спрямована на захист життя і здоров'я, життєво важливої інфраструктури від всіх видів небезпек і ризиків на основі оцінки ризиків виникнення надзвичайних ситуацій та готовності до реагування на них, також програм, профілактики, планування, забезпечення готовності, реагування та відновлення.

У Польщі управління у сфері зниження ризиків надзвичайних ситуацій, захисту населення техногенних та природних катастроф виконують Головна комендатура пожежної охорони, Служби водного та гірського порятунку, Цивільна оборона, а також їхні підрозділи на регіональному та місцевому рівнях, які підпорядковані місцевим органам влади.

Спеціальним органом, який займається питаннями запобігання, планування і реагування на надзвичайні ситуації у Франції, є Національне управління цивільного захисту і цивільної безпеки Міністерства внутрішніх справ, в Італії – це Національна служба цивільного захисту під егідою Міністерства цивільного захисту.

Вивчаючи досвід Данії щодо організації державного управління у сфері забезпечення безпеки країни, варто зауважити на відсутності державного органу, який відповідає за надзвичайні ситуації та захист населення від можливих наслідків техногенних або природних катастроф. Функції управління в умовах надзвичайних ситуацій у

певній мірі виконує місцева поліція, підрозділи берегової охорони, бригади швидкого реагування та диспетчерські центри по всій території Данії.

Досить цікавим також є досвід Швеції, Естонської, Латвійської, Литовської та Угорської Республік, в яких склалися потужні та ефективні системи управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій різного характеру. Основна мета їхньої діяльності полягає в забезпеченні захисту населення і територій своїх держав від надзвичайних ситуацій різного характеру. Враховуючи стратегічний курс України на європейську інтеграцію, вивчення досвіду функціонування таких систем управління та їх побудова може стати корисним для нашої держави.

Особливу увагу варто звернути на функціонування міжнародних спеціальних рятувальних організацій і формувань, дії яких виконуються насамперед за кордоном. Такі угруповання створені в країнах-членах Європейського Союзу – Німеччині, Франції, Швеції, Данії та інших країнах, таких як США, Норвегія тощо [7].

Так, у Королівстві Данії створена рятувальна служба «Фальк», яка виконує функції пошуково-рятувальної служби, пожежної охорони, швидкої та невідкладної допомоги, завдання, пов'язані з подоланням наслідків надзвичайних ситуацій, запобіганням виникненню надзвичайних ситуацій, наглядом за охороною навколишнього природного середовища, та надає охоронні послуги державним установам, іноземним посольствам, банківським структурам тощо. Особливістю даної служби є надання допомоги в разі пожеж промисловим корпораціям та аеропортам у багатьох країнах Європи [2, ст. 28].

Німеччина практикує активну участь служби технічної допомоги в міжнародних рятувальних операціях. Рятувальні загони для роботи за кордоном також створені у Франції, Швейцарії, Швеції та в інших державах. Також Європейський Союз має низку угод з третіми країнами, регіональними ініціативами і міжнародними організаціями з метою сприяння наданню допомоги в разі стихійних лих.

Розглянувши досвід європейських держав щодо управління ризиками виникнення природних та техногенних катастроф, варто зауважити, що побудова системи органів управління в цих країнах має багато спільного та поділяється на державний, регіональний і місцевий рівень. Відмічається суворі ієрархічність та централізація управління у відповідних системах цивільного захисту. Загальне керівництво системою захисту

населення і територій від надзвичайних ситуацій здійснює Міністр відповідного відомства. Для безпосереднього виконання покладених завдань на всіх рівнях державного керування створені спеціальні органи керування цивільним захистом [6, ст. 415].

Вивчаючи світовий досвід державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру для подальшого його використання в Україні, варто зауважити, що законодавство з метою мінімізації ризиків виникнення надзвичайних ситуацій займає суттєве місце в законодавстві провідних країн світу. Система світового законодавства в напрямі зниження ризиків і зменшення наслідків надзвичайних ситуацій формувалася протягом десятиліть. В Україні система заходів щодо попередження та ліквідації надзвичайних ситуацій потребує перегляду та удосконалення, оскільки вона не відповідає вимогам світового законодавства і не може реагувати на зростаючу щороку кількість аварій, катастроф та інших надзвичайних ситуацій.

Прикладом для нашої країни може стати Німеччина, а саме законодавство, яке базується на жорстких вимогах до гарантування безпеки життєдіяльності. Так, у Німеччині прийнято такі законодавчі акти: Закон про охорону водних ресурсів, Закон про охорону довкілля, Закон про утворення утилізації відходів, Закон про речовини, Федеральний акт мирного використання атомної енергії. Зокрема, Акт щодо атомної енергії передбачає експертизу місця будівництва, ступінь можливих ризиків і заходи безпеки у випадку аварії та інші нормативні документи [5].

Франція також має позитивний досвід щодо регулювання надзвичайних ситуацій різного характеру. Для прикладу, в країні діє Закон про організацію заходів щодо гарантування безпеки нанесення у випадку надзвичайних ситуацій, про захист лісу від пожеж і попередження основних ризиків. Також у Франції розроблені спеціальні програми допомоги у надзвичайних ситуаціях [5].

Представлений позитивний світовий досвід щодо правового забезпечення захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій може бути використаний і в Україні.

Таким чином, запровадження європейських стандартів безпечної життєдіяльності, що є однією з вимог інтеграції України до Європейського Союзу, має реалізуватися шляхом імплементації цих стандартів до національного законодавства [3]. Україна прагне досягти світових

стандартів безпечної життєдіяльності, та можливо це лише на основі вивчення світових підходів, досвіду провідних країн світу та наближення національного законодавства у зазначеній сфері до міжнародного законодавства.

Вивчення передового досвіду країн світу, його використання в Україні та удосконалення на його основі підготовки управлінців загальнодержавного, регіонального та місцевого рівнів з управління ризиками техногенного, природного і соціального походження, а також модернізації матеріально-технічної бази оперативного-рятувальних підрозділів на основі новітніх технологій, має сприяти розширенню співпраці України з міжнародними організаціями у сфері зниження ризиків виникнення надзвичайних ситуацій різного характеру.

Надзвичайні ситуації не мають національного забарвлення, про що свідчить історичний досвід [1, ст. 5]. Відмінності зумовлені лише національними, природно-географічними особливостями, соціально-економічними факторами, рівнем науково-технічного розвитку. Тому на сучасному етапі розвитку країн світу виникла необхідність об'єднання зусиль окремих країн для спільної боротьби щодо зниження ризику виникнення надзвичайних ситуацій різного характеру на їхніх територіях. Прикладом об'єднання зусиль може бути проведення міжнародних заходів із запобігання та реагування на надзвичайні ситуації транскордонного масштабу.

Для України об'єднання зусиль дасть можливість доступу до інформаційних джерел Європейського Союзу у сфері зниження ризиків надзвичайних ситуацій, до новітніх технологій, а також сприятиме обміну досвідом та підвищенню кваліфікації управлінців.

Висновки. Отже, враховуючи той факт, що натеper Україна характеризується високим рівнем техногенної та природної небезпеки, це вимагає застосування термінових заходів щодо зниження ризиків та запобігання виникненню надзвичайних ситуацій. Вивчення та врахування позитивних надбань у сфері управління ризиком надзвичайних ситуацій є актуальним для реформування державного управління України.

Можливості впровадження в Україні позитивного світового досвіду у сфері державного управління ризиком надзвичайних ситуацій нині є недостатньо дослідженими. У процесі вивчення різноманітних наукових джерел, що містили інформацію про особливості управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій різного характеру в зарубіжних країнах, встановлено, що успішна організація системи управління зниженням ризику надзвичайних ситуацій сьогодні має орієнтуватись на світовий досвід з урахуванням особливостей сучасної ситуації в Україні. У свою чергу адаптація та впровадження в практичну діяльність зарубіжного досвіду є надзвичайно актуальним для України через те, що незалежно від того, де відбулась надзвичайна ситуація, аналіз недоліків організації управління в умовах надзвичайних ситуацій дає можливість урахувати прорахунки і не допустити їх у майбутньому.

Таким чином, для забезпечення ефективного захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій як природного, так і техногенного характеру, враховуючи євроінтеграційні прагнення України, наша держава повинна побудувати таку державно-управлінську модель, яка б гарантувала власну безпеку та відповідала високим європейським стандартам.

Список літератури:

1. Бойко А.П. Надзвичайні ситуації не мають кордонів. *Оборонний вісник*. 2013. № 8. С. 4–9.
2. Клименко Н.Г. Зарубіжний досвід функціонування систем державного управління в умовах надзвичайних ситуацій та основні тенденції їх подальшого розвитку : збірник наукових праць НАДУ / за заг. ред. О.Ю. Оболенського, С.В. Сьоміна. Київ : Вид-во НАДУ, 2007. Вип. 1. С. 26–40.
3. Кравченко Р.А. Використання європейського досвіду організаційного забезпечення зниження ризику надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру. URL: <http://www.e-patp.academy.gov.ua/pages/dop/19/files/e7f7dff9-21a4-46f4-b4a1-87e960d9903a.pdf>
4. Кринична І. Державне управління процесами запобігання та профілактики надзвичайних ситуацій: праксиологічний досвід. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2013/2013_01\(16\)/12.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2013/2013_01(16)/12.pdf)
5. Мяснянкін К. Загальноправовий аналіз зарубіжного досвіду вивчення адміністративно-правового статусу територіальних підрозділів державних служб із надзвичайних ситуацій. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2016/11/28.pdf>
6. Труш О.О. Досвід побудови та функціонування систем цивільного захисту країн-членів Європейського Союзу Центральної Європи. *Теорія та практика державного управління* : зб. наук. пр. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2010. Вип. 1 (28). С. 407–417.

7. Федорчак В.В. Міжнародний досвід державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій. URL: <http://repositsc.nuczu.edu.ua/bitstream/123456789/6984/1/55.pdf>

Ivanova T.V. WORLD EXPERIENCE OF PUBLIC MANAGEMENT OF RISKS OF EMERGENCY OF NATURAL TECHNOGENIC AND NATURAL CHARACTER

The article analyzes the global experience of public administration of risks of emergencies of anthropogenic and natural character. It has been established that many scientific works are devoted to the problems of public administration in the context of ensuring the security system in the event of emergencies of anthropogenic and natural character. It is established that in the leading countries of the world considerable experience of organization of public risk management in case of emergencies of different nature has been accumulated. The analysis of modern scientific literature shows that the problem of introduction of the world experience of public administration of risks of emergencies of technogenic and natural character into the practice and theory of public administration of Ukraine remains unexplored today. It is determined that the necessity of using foreign experience of public administration to reduce the risk of natural and man-made emergencies is a European requirement of today. In the course of the research, various scientific sources were analyzed, which included information on managing the risks of emergencies of anthropogenic and natural character in leading countries of the world, such as Denmark, Poland, Italy, Germany, Sweden and others. The experience of developed countries in the field of risk management is generalized, perspective directions of risk management of anthropogenic and natural character are distinguished. The expediency of using the world experience of risk management in public administration in the conditions of emergency of Ukraine is substantiated. It has been proven that the protection of populations and territories from the effects of emergencies is now of a global international character and can only be achieved through joint efforts.

Key words: security, public administration, European integration, technogenic and natural emergencies, risk of emergencies, risk management.