

4. Саїд Е. В. Орієнталізм / Е. В. Саїд ; пер. з англ. В. Шовкун. – К. : Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2001. – 512 с.

5. Delgado-Moreira J. M. Cultural Citizenship and the Creation of European Identity [Електронний ресурс] / J. M. Delgado-Moreira // Electronic Journal of Sociology. – 1997. – Режим доступу : <http://www.sociology.org>.

6. Pichler F. European Identity : Conceptual Approaches [Електронний ресурс] / F. Pichler, 2008. – Режим доступу : <http://www.cinefogo.cuni.cz>.

Надійшла до редколегії 12.09.2014 р.

УДК 351

Н. В. ГРИГОРЕНКО

СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИЙ ЗАХИСТ НАСЕЛЕННЯ ПІД ЧАС НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ

Розглянуто чинники, що впливають на функціонування системи цивільного захисту та на соціально-економічний захист населення, надано принципи функціонування такої системи та критерії соціально-економічного захисту населення під час надзвичайних ситуацій.

Ключові слова: соціально-економічний захист, надзвичайна ситуація, цивільний захист.

Factors that affect functioning of the civil protection system and the socio-economic protection of population in general are analyzed; the principles of such system functioning and the criteria of social and economic protection of population in emergency situations are given.

Key words: social and economic protection, emergency, civil protection.

Неоднаковість визначення таких понять, як катастрофа, стихійне лихо, екстремальна ситуація, надзвичайна ситуація відбивається на ступені і характері впливу їх на суспільство, різні організаційні структури, соціальні спільноти і групи. У свою чергу це визначає загальну систему, конкретну специфіку, форми і види соціально-економічного захисту населення під час надзвичайних ситуацій. Саме надзвичайна ситуація є найбільш соціально значущою, бо вона зумовлює виникнення безлічі соціальних фактів, які можуть бути зафіксовані на різних рівнях соціальної структури суспільства.

Дослідження щодо соціально-економічного аспекту надзвичайних ситуацій викладено в роботах таких учених, як В. Акімов, В. Арнольд, Ю. Воробйов, Б. Порфір'єв, А. Пригожин.

Мета статті – проаналізувати вплив надзвичайних ситуацій на соціальну сферу та організацію соціально-економічного захисту населення.

Надзвичайна ситуація умовно складається з чотирьох взаємопов'язаних між собою елементів, кожен з яких включає чинники, що визначають виникнення наступного елемента. При цьому від таких елементів також буде залежати характер функціонування системи цивільного захисту населення. Це – негативний фактор (подія, дія); надзвичайні (екстремальні) умови; негативні наслідки; негативні обставини.

Під негативним фактором у широкому сенсі розуміється подія космічного, природного, антропогенного походження, що полягає у впливі, при появі якого може відбутися різке відхилення від норми процесів або явищ, що протікають, та які можуть мати негативний вплив на життєдіяльність людини, функціонування економіки, соціальну сферу та природне середовище.

У вужчому розумінні до негативного фактору можна віднести аварію, стихійне лихо, небезпечне біолого-епідеміологічне явище, екологічне лихо, негативні соціальні процеси в суспільстві.

У науковій літературі існує багато визначень зазначених вище негативних факторів [1]. Але вони не враховують усього різноманіття соціальних наслідків, які можуть виникнути в тій чи іншій соціальній системі.

Аварія може викликати негативні зміни у функціонуванні виробничих колективів та інших соціальних груп, в їх статусно-рольовій і статево-віковій структурі у зв'язку з можливою загибеллю членів цих груп. Стихійне лихо призводить до негативних наслідків у соціально-економічній діяльності соціально-територіальних спільнот, призводить до численних людських жертв, значних матеріальних збитків, негативних змін у соціальній структурі та інших тяжких наслідків. Небезпечне біолого-епідеміологічне явище (наприклад, епідемія) може негативно впливати як на цілі держави, так і на окремі поселенські утворення (село, місто). Такий тип негативних факторів відрізняється від усіх інших відсутністю прямих вражаючих факторів, що здатні миттєво призвести до великих матеріальних втрат (руйнування будівель, споруд, знищення майна) і одночасно може призвести до масової загибелі людей. Це необхідно враховувати при організації соціально-економічного захисту населення та для правильного розподілу необхідних ресурсів у відповідних сферах соціально-економічної діяльності.

Екологічне лихо дуже сильно впливає на міграційні процеси і пов'язану з цим статево-вікову структуру регіону, де виникло таке лихо. Це також повинно бути відображено в організації соціально-економічного захисту населення під час надзвичайних ситуацій.

Негативні соціальні процеси в суспільстві, що представляють собою умови та зміни в різних сферах суспільної діяльності (політичної, економічної, освітньої, військової, міжнародної тощо), також є фактором, що підштовхує різні соціальні групи, організації, громадські рухи до масових протестів, безладів, збройних конфліктів, терористичних актів.

Отже, негативний фактор складається з багатьох компонентів різних процесів та явищ, що мають неоднозначну природу і призводять до одного – сильного відхилення від норми життєдіяльності конкретного індивіда, соціальних груп, і в цілому функціонування соціально-економічних і соціотехнічних систем. У майбутньому негативний фактор призводить до формування надзвичайних (екстремальних) умов [1].

На наш погляд, надзвичайні умови – характерні риси загальних обставин, що склалися у відповідній зоні (на об'єкті, території, в регіоні) у результаті впливу негативного фактора та інших, одночасно з ним діючих факторів, що ускладнюють або стабілізують ситуацію, до яких можна віднести сформовану статеву-вікову та професійно-посадову структури, рівень і якість життя населення, що проживає на цій території [6]. Згодом на території формуються певні обставини, що можуть характеризуватись соціальною напруженістю [10].

Існує декілька рівнів обставин: надскладні, що не мають аналогів обставини; складні; прийнятні.

Слід зазначити, що людина або група людей, наприклад сім'я, що опинилася в зоні дії надзвичайної ситуації, наприклад повені або землетруси, в одну мить може позбутися даху над головою, накопичених матеріальних цінностей, роботи і перейти в категорію малозабезпечених людей, які опинилися у важкій життєвій ситуації.

У результаті аналізу було виділено характеристики оцінки обставин, які необхідно враховувати при організації соціально-економічного захисту людей, що постраждали від надзвичайних ситуацій [8]. Це географічні характеристики, часові, соціально-економічні, соціально-психологічні, соціально-політичні, демографічні, організаційно-управлінські, екологічні, специфічні характеристики.

У науковій літературі існує визначення надзвичайної ситуації, надане американськими дослідниками, які вважають, що аварії, небезпечні природні явища (негативні фактори) перетворюються на надзвичайні ситуації в тому випадку, якщо викликані ними негативні події та наслідки загрожують існуванню соціальної структури суспільства [12]. Ми вважаємо, що деякі негативні фактори перетворюються на надзвичайні ситуації досить великих масштабів тоді, коли викликані ними події та умови загрожують сформованим соціокультурним нормам, існуванню соціальної структури, традицій, усталеним соціальним зв'язкам, призводять до тривалої соціально-психологічної напруженості і конфліктів. Причому оцінка параметрів надзвичайної ситуації та строки її оголошення на тій чи іншій території та прийняття у зв'язку з цим необхідних захисних заходів практично цілком залежить від сформованої правової основи, що регулює цю сферу відносин, а також від тих чи інших соціальних груп, усталених у них норм, формальних і неформальних зв'язків, цільових установок, що задіяні для вирішення проблем у сфері надзвичайних ситуацій.

Форми і види соціально-економічного захисту людей, що постраждали під час надзвичайних ситуацій, повинні бути диференційовані залежно від типології надзвичайних ситуацій. Виходячи з цього, нами проаналізовано, де розглядається

їх типологія, а також додані і розширені підстави, на основі яких типологія надзвичайних ситуацій стає більш повною [3]. Таку типологію можна побудувати на таких підставах: природа виникнення, масштаби поширення, сутність і характер базових явищ, швидкість поширення, характер небезпеки, ступінь тривалості, характер вражаючих факторів, основні причини виникнення, характер впливу на об'єкти, критерії ризику, рівень керованості, можливість запобігання тощо.

Зазначимо, що наведена вище система елементів, з яких формується надзвичайна ситуація, може розвиватися за катастрофічним сценарієм [4; 5].

У науковій літературі існує низка визначень катастроф. На думку В. Арнольда, катастрофа являє собою стрибкоподібну зміну, що виникає у вигляді раптової відповіді системи на плавну зміну зовнішніх умов [2].

Нами виділено низку періодів і стадій, за яким розвивається катастрофічний процес у соціально-економічній системі. Це – період до катастрофи; період кризового стрибка; слабкокерований період; період після катастрофи.

У період до катастрофи система починає відчувати знижену адаптивність до внутрішніх і зовнішніх змін, ослаблення ефективності виконуваних нею функцій, нестійкість, нестабільність. Слідом за цим настає другий етап катастрофічних змін, найчастіше стрибкоподібне наростання кризових процесів. Зрештою настає третій етап – різке падіння керованості системи. Утрачена керованість викликає лавиноподібну хвилю масових стихійних дій, які виражаються головним чином у формі руйнівної поведінки неорганізованих спільнот типу натовпу, а також найчастіше протизаконних акцій альтернативних владі рухів і структур. Унаслідок цього в соціальній системі, що опинилася в катастрофічній ситуації, стає все більш реальною невідповідність наявних ресурсів (матеріальних, людських, організаційних, владних) цілям і завданням виходу з екстремальних обставин, унаслідок чого система або основні її соціальні структури та інститути починають руйнуватись. Потім амплітуда тотальних або часткових руйнувань економічного, соціального, політичного, духовного характеру поступово зростає і екстремальні деструктивні зміни, соціальна дезінтеграція, викликані ними громадські лиха переходять у так званий період після катастрофи.

Отже, надзвичайна ситуація є синтетичним поняттям, що включає в себе безліч різноманітних елементів (негативний фактор, умови, наслідки, обставини, збиток тощо), які у свою чергу також поділяються на частини. Більш того, надзвичайні ситуації нерозривно пов'язані із соціальною системою, тому що по суті прийняття та оголошення ситуацій як надзвичайних залежить не тільки від їх класифікації та критеріїв, але і від специфіки функціонування уповноважених у цій сфері соціальних груп, соціальних норм і традицій, що діють у них [7]. Соціальна сутність надзвичайних ситуацій полягає в тому, що під час них формуються стійкі очікування постраждалих людей по відношенню до соціальних груп, які вирішують завдання в галузі попередження та ліквідації надзвичайних ситуацій. У свою чергу ці групи певною мірою організовують власну поведінку відповідно до очікувань населення, що постраждало.

Негативні фактори, під впливом яких може виникнути надзвичайна ситуація, впливають на соціальну структуру суспільства неоднаково, і це необхідно враховувати при організації заходів соціально-економічного захисту населення, що постраждало. Соціально-економічний захист знаходиться в неоднозначній залежності між такими явищами, як катастрофа, стихійне лихо, надзвичайна ситуація, екстремальна ситуація, аварія. Можна сказати, наприклад, що стихійне лихо викликає катастрофу, яка впливає на масштаби надзвичайної ситуації, що відображається в соціальній системі та в результаті позначається на комплексі та характері проведення заходів щодо соціально-економічного захисту населення. Найбільш сильний зв'язок соціально-економічного захисту населення серед названих понять спостерігається саме з надзвичайними ситуаціями, оскільки найчастіше по відношенню до даного поняття розробляються нормативно-правові акти, що регулюють відносини і у сфері соціального захисту населення.

Взагалі, соціально-економічний захист населення являє собою систему заходів, що здійснюються суспільством і його різними структурами щодо забезпечення гарантованих мінімально встановлених умов життя і підтримання життєзабезпечення. Це комплекс заходів у сфері грошового і натурального обігу, послуг і пільг, спрямованих на соціальну підтримку нужденних громадян [11].

На думку П. Тарасова, сутність соціального захисту полягає в забезпеченні стабільних умов трудової діяльності, особистого і колективного споживання, що відповідають критеріям розвиненого цивілізованого рівня, матеріального добробуту і всебічного розвитку людини [8]. Забезпечення стабільних умов трудової діяльності спочатку має передбачати функціонування комплексу заходів з мінімізації та пом'якшення впливу негативних факторів природного, техногенного і соціального середовища, в тому числі і надзвичайних ситуацій. Тільки тоді, коли даний комплекс заходів, що включає також соціально-економічний захист, буде достатньо організованим і ефективним, можна буде говорити про стабільні умови трудової діяльності, особистого і колективного споживання.

Система соціально-економічного захисту населення під час надзвичайних ситуацій повинна дотримуватися таких принципів, як адресність заходів, моніторинг соціальних процесів і явищ, зворотній зв'язок між заходами щодо захисту людей і конкретним ефектом від них, диференційований підхід при визначенні розмірів і видів соціальної допомоги, комплексність соціальної допомоги, що робить можливим надання декількох видів допомоги, доступність і спадкоємність форм і видів соціального захисту.

На думку багатьох авторів, для підвищення стабільності держави та рівня життя населення, соціально-економічний захист населення повинен містити низку таких напрямків: забезпечення гарантії зайнятості; виплата допомоги непрацездатним особам, інвалідам та іншим соціально вразливим групам населення; забезпечення нормального рівня життя населення на основі доходу від трудової діяльності або виплачуваної допомоги; гарантії мінімального рівнодоступного забезпечення житлом, послугами охорони здоров'я та культури, отримання освіти, необхідної для формування сучасної кваліфікованої робочої сили [8; 9].

На наш погляд, необхідно додати ще низку таких напрямків, як: забезпечення нормального рівня життя населення під час надзвичайних ситуацій; забезпечення соціально-психологічної стабільності населення в таких ситуаціях.

Під соціально-психологічною стабільністю розуміється відсутність соціальних конфліктів як горизонтальних, так і вертикальних, стійкість соціальних зв'язків і відносин, соціальних норм і традицій, відсутність панічних настроїв і стресів серед потерпілого населення.

Залежно від масштабів надзвичайної ситуації до об'єктів соціально-економічного захисту можуть відноситись: все потерпіле населення, що передбачає забезпечення безпеки життя людей, відновлення втрачених засобів життєзабезпечення, збереження і зміцнення здоров'я, нормального психічного клімату і соціальних відносин; окремі групи і верстви населення; соціально вразливі групи населення (багатодітні сім'ї, інваліди, діти-сироти, малозабезпечені люди).

До основних критеріїв забезпечення соціально-економічного захисту населення під час надзвичайних ситуацій повинні відноситись: втрата майна; часткове або повне руйнування житла; часткова або повна втрата здоров'я; загибель або втрата здоров'я членів сім'ї; втрата роботи; втрата працездатності; високий ризик виникнення нової надзвичайної ситуації.

На нашу думку, соціально-економічний захист населення під час надзвичайних ситуацій може виступати у двох основних формах – обмеженій і абсолютній.

Обмежений соціальний захист – це забезпечення постраждалих людей гарантованим мінімальним рівнем життя, захист від важких фізичних позбавлень за рахунок системи соціально-економічного захисту на певний термін. Іншими словами обмежений захист – це певний мінімум в їжі, житлі й одязі, що є достатнім для підтримки здоров'я і працездатності.

Абсолютний соціально-економічний захист являє собою забезпечення державою гарантованого відносного добробуту певної категорії громадян. До цієї категорії повинні відноситись ті громадяни, які виконували особливі функції на території надзвичайної ситуації з великим ризиком для власного здоров'я і життя на користь більшості людей.

Соціально-економічний захист населення під час надзвичайних ситуацій, залежно від їхніх масштабів і наслідків повинні здійснювати певні установи, що відносяться до певних форм власності. Ці установи повинні здійснювати державну соціальну допомогу (якщо установа державна) та/або соціальне обслуговування населення, що постраждало від надзвичайних ситуацій. Державна соціальна допомога повинна бути організована таким чином, щоб кошти надавались постраждалим громадянам не залежно від того, є вони неможливими чи ні. Більш того, така допомога повинна диференціюватись залежно від того, в якій мірі завдано збитків надзвичайною ситуацією тим чи іншим громадянам, і яке їх економічне становище. Допомога повинна надаватись з метою підтримки мінімального прийняттого рівня життя постраждалих у надзвичайних ситуаціях громадян, адресного і раціонального використання бюджетних коштів, а також поділяться на такі види: соціальна допомога, субсидія, компенсація, дотація, пільги.

Соціальна допомога – безоплатне надання громадянам певної грошової суми за рахунок коштів відповідних бюджетів бюджетної системи.

Субсидія – оплата наданих громадянам матеріальних благ чи послуг.

Компенсація – відшкодування громадянам зроблених ними витрат, установлених законодавством.

Соціально-економічний захист населення під час надзвичайних ситуацій повинен бути декількох типів, наприклад, натуральна допомога, грошова допомога, допомога у вигляді пільг і послуг, кожен з яких поділяється на види. Це може бути соціальна допомога, цільові одночасні виплати, разові компенсації, субсидії на будівництво житла, надання предметів першої необхідності, продуктів, лікарських препаратів, палива, соціально-психологічна реабілітація постраждалих тощо.

Таким чином, соціально-економічний захист населення під час надзвичайних ситуацій являє собою комплекс заходів, що здійснюється системою спеціалізованих у цій сфері організацій різних форм власності, а також фізичними особами та спрямований на реалізацію законодавчо закріплених прав, здійснення всіх типів і видів соціально-економічної допомоги для підтримки прийнятного рівня життя та соціально-психологічної стабільності громадян, що постраждали в таких ситуаціях.

Отже, в результаті дослідження виявлено, що надзвичайна ситуація залежно від своїх масштабів певною мірою змінює функціонування соціальних груп, впливає на систему соціальних очікувань, цільові установки, норми і правила поведінки, систему соціального контролю. І звичайно, все це накладає певний відбиток на можливість застосування тих чи інших видів соціально-економічного захисту населення в таких умовах.

Також виявлено, що негативні чинники, що обумовлюють виникнення надзвичайної ситуації вже до оголошення компетентними органами ситуації надзвичайною, обумовлюють на тому чи іншому рівні соціальної структури негативні зміни. Причому характер змін може бути різним залежно від конкретного виду надзвичайного фактора.

Система соціально-економічного захисту в умовах надзвичайних ситуацій повинна ґрунтуватись на низці принципів, підрозділятися на різні форми, види і типи як загального, так і специфічного характеру, а також мати певне різноманіття необхідних ресурсів. Наприклад, до специфічних форм соціально-економічного захисту населення під час надзвичайних ситуацій нами віднесено надання безоплатних субсидій на будівництво втраченого житла в результаті впливу стихійних лих, безкоштовне або пільгове надання будівельних матеріалів, страхування від ризиків виникнення надзвичайних ситуацій, екстрену психологічну допомогу. Також треба відзначити, що соціально-економічний захист населення під час надзвичайних ситуацій значно залежить від типів надзвичайних ситуацій.

Розглянувши загальну систему соціально-економічного захисту населення під час надзвичайних ситуацій, доцільним буде в подальших дослідженнях проаналізувати соціально-економічні наслідки таких ситуацій.

Література:

1. *Акимов В. А.* Природные и техногенные чрезвычайные ситуации: опасности, угрозы, риски / В. А. Акимов, В. Д. Новиков, Н. Н. Радаев. – М. : Деловой экспресс, 2001. – С. 177.
2. *Арнольд В. И.* Теория катастроф / В. И. Арнольд. – М. : Наука, 1990. – С. 128.
3. *Воробьев Ю. Л.* Предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций / Ю. Л. Воробьев. – М. : КРУК, 2002. – С. 33.
4. *Касти Д.* Большие системы: связность, сложность и катастрофы / Д. Касти. – М. : Наука, 1982. – 216 с.
5. *Порфирьев Б. Н.* Организация управления в чрезвычайных ситуациях / Б. Н. Порфирьев. – М. : Знание, 1989. – 202 с.
6. *Радаев В. В.* Экономическая социология / В. В. Радаев. – М. : Аспект Пресс, 2000. – С. 223.
7. *Смирнова Е. А.* Социальная норма и возможности ее измерения / Е. А. Смирнова, В. Ф. Курлов, М. Д. Матюшкина // Социс. – 1999. – № 1. – С. 97.
8. *Тарасов П. С.* Социальная защита населения: теория и опыт / П. С. Тарасов. – Саратов : СГСЭУ, 1999. – С. 14.
9. *Убайдулаева Р.* Сильная социальная политика и развитие системы социальных гарантий / Р. Убайдулаева // Общество и экономика. – 1998. – № 3. – С. 132.
10. *Чорнобой П. Д.* Социальная напряженность: опыт измерения / П. Д. Чорнобой // Социс. – 1992. – № 7. – С. 94.
11. *Яковлев И. П.* Социология / И. П. Яковлев. – СПб. : Знание, 2000. – С. 131.
12. *Fritz C. E.* Disaster, Contemporary Social Problems / C. E. Fritz. – Washington, 1961.

Надійшла до редколегії 15.09.2014 р.

УДК 35.071

Т. В. ЗАБЕЙВОРОТА

**ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД УПРОВАДЖЕННЯ
АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ
В УМОВАХ ПРОВЕДЕННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ**

Розглянуто зарубіжний досвід адміністративно-територіальних реформ в умовах проведення децентралізації з метою ефективнішого впровадження реформ. Наведено методи вдосконалення територіальної організації держави, виявлено їх основні переваги та недоліки.

Ключові слова: децентралізація, територіальна реформа, зарубіжний досвід.