



Державна служба України з надзвичайних ситуацій
Черкаський інститут пожежної безпеки
імені Героїв Чорнобиля
Національного університету цивільного захисту України

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЦИВІЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ: СУЧАСНИЙ СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ

Монографія

За загальною редакцією
О. М. Тищенко, Т. М. Кришталь

Черкаси
Видавець Чабаненко Ю. А.
2018

УДК 351.86

З 13

*Рекомендовано до друку Вченою радою
Черкаського інституту пожежної безпеки імені Героїв Чорнобиля
Національного університету цивільної безпеки України
(протокол № 9 від 25.05.2018)*

З 13 Забезпечення цивільної безпеки в Україні: сучасний стан і перспективи :
монографія / [за заг. ред. О. М. Тищенко, Т. М. Кришталь] . – Черкаси : Видавець
Чабаненко Ю. А., 2018. – 420 с.

ISBN 978-966-920-359-5

Рецензенти:

Гвоздь В. М. – начальник Управління ДСНС України у Черкаській області,
кандидат технічних наук, професор;

Кузьмінський А. І. – професор кафедри вищої школи і освітнього
менеджменту Черкаського національного університету імені Богдана
Хмельницького, доктор педагогічних наук, професор, член-кореспондент
Національної академії педагогічних наук України;

Кузнецова Л. В. – доцент кафедри цивільно-правових дисциплін
Східноєвропейського університету економіки і менеджменту, кандидат
юридичних наук.

Редакційна колегія:

Тищенко О. М. – в. о. начальника Черкаського інституту пожежної безпеки
імені Героїв Чорнобиля Національного університету цивільного захисту України,
кандидат технічних наук, професор;

Томенко М. В. – професор кафедри управління у сфері цивільного захисту
Черкаського інституту пожежної безпеки імені Героїв Чорнобиля Національного
університету цивільного захисту України, доктор політичних наук;

Губенко І. Я. – ректор Черкаської медичної академії, Почесний професор
Української медичної стоматологічної академії м. Полтава, академік Української
академії наук, кандидат медичних наук, доцент;

Корнієнко М. В. – професор кафедри адміністративної діяльності ОВС та
економічної безпеки Одеського державного університету внутрішніх справ,
кандидат юридичних наук, доцент;

Кришталь Т. М. – завідувач кафедри управління у сфері цивільного захисту
Черкаського інституту пожежної безпеки імені Героїв Чорнобиля Національного
університету цивільного захисту України, доктор економічних наук, доцент;

Обрусна С. Ю. – професор кафедри управління у сфері цивільного захисту
Черкаського інституту пожежної безпеки імені Героїв Чорнобиля Національного
університету цивільного захисту України, доктор юридичних наук, доцент;

Пасинчук К. М. – доцент кафедри управління у сфері цивільного захисту
Черкаського інституту пожежної безпеки імені Героїв Чорнобиля Національного
університету цивільного захисту України, кандидат педагогічних наук.

УДК 351.86

ISBN 978-966-920-359-5

© Авторські тексти, 2018

ЗМІСТ

Секція 1. Проблеми нормативно-правового регулювання національної безпеки в Україні

<i>Басанська Н. В.</i> ОХОРОНА ТА ЗАХИСТ АВТОРСЬКИХ ПРАВ У МЕРЕЖІ ІНТЕРНЕТ: ЦИВІЛЬНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ	8
<i>Берендєєва А. І.</i> ДОБРОВІЛЬНА ПОЖЕЖНА ОХОРОНА В УКРАЇНІ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ	16
<i>Білека А. А.</i> ЦИВІЛЬНА БЕЗПЕКА: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ	26
<i>Брайченко С. М.</i> АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ВИКОНАННЯ СУДОВИХ РІШЕНЬ ЯК ЗАВЕРШАЛЬНОЇ ПРОЦЕСУАЛЬНОЇ СТАДІЇ ЗАХИСТУ ЦИВІЛЬНИХ ПРАВ ОСОБИ	34
<i>Грибенюк Г. С., Журбинський Д. А., Тарасенко А. В., Черницький В. О., Конельська А. А.</i> ПРОБЛЕМИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ЕВАКУАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ ІЗ ЗОНИ АТИТЕРОРИСТИЧНОЇ ОПЕРАЦІЇ.....	39
<i>Денисова А. В., Гомон Д. О.</i> РЕФОРМУВАННЯ ТА ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ В УКРАЇНІ	46
<i>Засулько С. С.</i> ПОНЯТТЯ ЦИВІЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ЯК АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ КАТЕГОРІЇ	54
<i>Зеленський С. М.</i> ТЕОРЕТИЧНЕ І ПРАКТИЧНЕ ЗНАЧЕННЯ КОНЦЕПТУ СПРАВЕДЛИВОСТІ У ХАРАКТЕРИСТИЦІ ОСНОВНИХ ТИПІВ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОЦЕСУ	66
<i>Карагіоз Р. С.</i> ГРОМАДЯНСЬКА ВІЙНА ЯК ГОЛОВНА РУЙНІВНА СИЛА ЦИВІЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ.....	72
<i>Кириченко О. В., Обрусна С. Ю., Мотрічук Р. Б.</i> ДОСЛІДЖЕННЯ ПРАВАЗАСТОСОВЧИХ НОРМ ПРЕВЕНТИВНОГО ХАРАКТЕРУ, ЩО ВЖИВАЮТЬСЯ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОГО НАГЛЯДУ У СФЕРІ ПОЖЕЖНОЇ, ТЕХНОГЕННОЇ БЕЗПЕКИ ТА ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ	80
<i>Ковальчук А. Ю.</i> СПІВПРАЦЯ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ З ГРОМАДСЬКІСТЮ У ПРОЦЕСІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ	88
<i>Корнієнко М. В.</i> ІСТОРИКО-СУТНІСНЕ ВИЗНАЧЕННЯ НАСИЛЬСТВА СТОСОВНО МАЛОЛІТНІХ	96
<i>Корнієнко М. В., Іщук Б. М.</i> ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ЛЕГАЛІЗАЦІЇ (ВІДМИВАННЯ) ДОХОДІВ, ОТРИМАНИХ ЗЛОЧИННИМ ШЛЯХОМ В УКРАЇНІ ТА В КРАЇНАХ ЄВРОПИ.....	103
<i>Кубаєнко А. В.</i> СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ДОВІРИ ДО ОРГАНІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ.....	110

<i>Пендюра М. М., Старицька О. О., Тихомиров Д. О.</i> ОФІЦІЙНЕ ТЛУМАЧЕННЯ ТА КОНКРЕТИЗАЦІЯ ПРАВА: ПРОБЛЕМИ СПІВВІДНОШЕННЯ	117
<i>Плужнік О. І.</i> СОЦІАЛЬНО-ПРАВОВА ТА КРИМІНОЛОГІЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА ЗЛОЧИНІВ ПРОТИ ПРАВОСУДДЯ	123
<i>Чернявський А. Л.</i> МІЖНАРОДНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ЗАБРУДНЕННЯ МОРЯ НАФТОЮ	133
Секція 2. Організаційно-управлінське забезпечення діяльності Єдиної державної системи цивільного захисту	
<i>Горбаченко Ю. М.</i> ЧИННИКИ ОПТИМІЗАЦІЇ ЗАКОННОСТІ ТА СЛУЖБОВОЇ ДИСЦИПЛІНИ В ОРГАНАХ ТА ПІДРОЗДІЛАХ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ	144
<i>Грибенюк Г. С.</i> ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЛЕЖНОЇ АКТИВНОСТІ ПРАЦІВНИКІВ ЯК ПРОБЛЕМА УПРАВЛІННЯ	150
<i>Губенко І. Я., Шапошнікова В. М.</i> АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ПРОВЕДЕННЯ МЕДИЧНОЇ ТА СОЦІАЛЬНОЇ РЕАБІЛІТАЦІЇ В УКРАЇНІ	160
<i>Дендаренко Ю. Ю., Дендаренко В. Ю.</i> МЕТОДИКА ВИЗНАЧЕННЯ ГІДРАВЛІЧНИХ ПАРАМЕТРІВ І ХАРАКТЕРИСТИК ЩІЛНИХ РОЗПИЛЮВАЧІВ НА ПРИКЛАДІ НАСАДКА ДЛЯ СТВОРЕННЯ РАДІАЛЬНОГО ВОДЯНОГО СТРУМЕНЯ-ЕКРАНА	169
<i>Дулгерова О. М.</i> ОСОБЛИВОСТІ УПРАВЛІННЯ В КРИЗОВИХ СИТУАЦІЯХ ТА НС: ФУНКЦІЇ ТА ПРИНЦИПИ	179
<i>Заїка П. І., Дядюшенко О. О., Фірсов С. А.</i> АСПЕКТИ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОЇ ПОЖЕЖНОЇ ОХОРОНИ В УМОВАХ ПОЛІТИКИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ	186
<i>Обрусна С. Ю.</i> ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ПРОВЕДЕННЯ РЕФОРМ	194
<i>Панімаш Ю. В.</i> ПІДХОДИ ДО РОЗРОБКИ ТА ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ В УМОВАХ НЕВИЗНАЧЕНОСТІ ПІД ЧАС НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ	206
<i>Процюк Т. Б.</i> ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ УПРАВЛІННЯ ЕКОЛОГІЧНИМИ РИЗИКАМИ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ	213
<i>Спіркіна О. О.</i> ПРОПАГАНДА ЯК ЗАСІБ ВЕДЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ВІЙНИ	220
<i>Черненко О. М., Шевченко О. Т.</i> БЕЗПЕКА ПИТНОГО РЕЖИМУ	227
<i>Чубіна А. С.</i> СУТНІСТЬ ТА СПІВВІДНОШЕННЯ ЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ	233
<i>Чубіна Т. Д.</i> СУТНІСТЬ ПОНЯТЬ «УПРАВЛІННЯ» І «КЕРІВНИЦТВО» ТА ЇХ ЗАСТОСУВАННЯ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ	243
<i>Швиденко А. В., Куліца О. С., Дендаренко В. Ю.</i> РОЗРОБКА «ЕЛЕКТРОННОЇ БАЗИ ВИХІДНИХ ДАНИХ РОЗРОБКИ ІНЖЕНЕРНО-ТЕХНІЧНИХ ЗАХОДІВ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ У ПРОЕКТНІЙ ДОКУМЕНТАЦІЇ»	248

Секція 3. Стан та проблеми державного регулювання національної економіки

Бразилій Н. М., Чубань В. С. ОСОБЛИВОСТІ ОБЛІКУ ВИТРАТ ПІДПРИЄМСТВА НА ОХОРОНУ ПРАЦІ.....	262
Гавриленко В. О. БЮДЖЕТУВАННЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ ОБЛІКОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АНТИКРИЗОВОГО УПРАВЛІННЯ.....	271
Головченко С. І. МЕХАНІЗМ ВЗАЄМОДІЇ ТА ВЗАЄМОЗВ'ЯЗКУ ЕКОНОМІЧНОЇ ТА ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ В КОНТЕКСТІ СТАЛОГО РОЗВИТКУ СУСПІЛЬСТВА	282
Кришталь Т. М., Тищенко О. М. МЕХАНІЗМ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПІДРОЗДІЛІВ ДСНС УКРАЇНИ	291
Крот Ю. М., Пастернак Я. П. ОСОБЛИВОСТІ АУДИТОРСЬКОЇ ПЕРЕВІРКИ ФОРМУВАННЯ ТА ОБЛІКУ ВИТРАТ ПІДПРИЄМСТВА НА ОХОРОНУ ПРАЦІ	299
Куриліна О. В. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ В ЗМІННІЙ ЕКОНОМІЦІ	308
Чубін Т. К. ІНДЕКС ЛЮДСЬКОГО РОЗВИТКУ: МЕТОДИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ ВИМІРЮВАННЯ НА НАЦІОНАЛЬНОМУ ТА СВІТОВОМУ РІВНЯХ	313
Шинкаренко О. М. ОСОБЛИВОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ СТРАХОВИХ КОМПАНІЙ ТА ЇХ ВПЛИВ НА ФОРМУВАННЯ ДОХОДІВ ЯК ВАЖЛИВОГО ФАКТОРА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ	322

Секція 4. Місце та роль гуманітарних знань в процесі підготовки фахівців органів державного управління

Вовк Н. П. ПРОБЛЕМА ЕФЕКТИВНОСТІ КОМУНІКАЦІЇ В АНТИКРИЗОВОМУ УПРАВЛІННІ	332
Демченко С. О., Демченко А. В. АКМЕОЛОГІЧНИЙ ПІДХІД В УПРАВЛІНСЬКІЙ ДІЯЛЬНОСТІ.....	338
Дмитренко М. Й., Пасинчук К. М. КОМПОНЕНТИ, КРИТЕРІЇ, РІВНІ ТА ПОКАЗНИКИ УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ ПІДГОТОВКИ МАЙБУТНІХ ФАХІВЦІВ ІЗ ПОЖЕЖНОЇ БЕЗПЕКИ	347
Іванова І. В. ІНШОМОВНА КУЛЬТУРОЛОГІЧНА КОМПЕТЕНТНІСТЬ ЯК СКЛАДОВА ПРОФЕСІЙНОЇ КОМПЕТЕНТНОСТІ ФАХІВЦЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ	355
Кришталь М. А., Снісаренко А. Г., Фомич М. В. ЧЕРКАСЬКА НАУКОВА ШКОЛА ПСИХОЛОГІЧНОЇ ПІДГОТОВКИ КУРСАНТІВ-РЯТУВАЛЬНИКІВ: ІСТОРІЯ СТАНОВЛЕННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ	363
Мовчан Л. Г., Рум'янцева К. Є. МІСЦЕ І РОЛЬ ГУМАНІТАРНИХ ЗНАНЬ У ПІДГОТОВЦІ ФАХІВЦІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ І ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ	373

Мукомел С. А. ФОРМУВАННЯ ПРОФЕСІЙНО ВАЖЛИВИХ ЯКОСТЕЙ ОСОБИСТОСТІ ЯК КОМПОНЕНТА АКМЕОЛОГІЧНОЇ КОМПЕТЕНТНОСТІ МАЙБУТНІХ ФАХІВЦІВ.....	381
Потапенко Л. В. ПРОФЕСІЙНО-ОРІЄНТОВАНЕ НАВЧАННЯ ІНШОМОВНОГО СПІЛКУВАННЯ МАЙБУТНІХ ФАХІВЦІВ СФЕРИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: ОСОБИСТІСНО-ДІЯЛЬНІСНИЙ ПІДХІД.....	389
Томіленко А. Г. ПІДГОТОВКА КАДРІВ У ГАЛУЗІ ПОЖЕЖНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ У 20–30-их РОКАХ ХХ СТОЛІТТЯ.....	397
Усов Д. В. ТЕОРІЯ РАЦІОНАЛЬНОЇ СПРАВЕДЛИВОСТІ В ДИСКУРСАХ СУСПІЛЬНОЇ УГОДИ	403
Чабак Л. І. ВПЛИВ ГЛОБАЛІЗАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ НА ІНШОМОВНУ ПІДГОТОВКУ ФАХІВЦІВ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ.....	411

Секція 1.
***Проблеми нормативно-
правового регулювання
національної безпеки в Україні***

ОХОРОНА ТА ЗАХИСТ АВТОРСЬКИХ ПРАВ У МЕРЕЖІ ІНТЕРНЕТ: ЦИВІЛЬНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

*Басанська Н. В., канд. юрид. наук, доцент
Черкаський навчально-науковий інститут
ДВНЗ «Університет банківської справи»*

Відсутність в юридичній галузі захисту авторського права в мережі Інтернет, норм щодо притягнення правопорушників до відповідальності провокує безліч порушень авторських прав та прав інтелектуальної власності в цілому.

У ХХІ столітті право інтелектуальної власності набуває все більшої популярності. Насамперед, це пояснюється стрімким розвитком суспільства, прагненням до нового, появою широкого кола можливостей реалізації своєї діяльності. У зв'язку з появою ринкових відносин відбувається розвиток інтелектуальної діяльності. Так як людський розум породжує безліч ідей, у результаті цієї творчої діяльності з'являється все більше об'єктів інтелектуальної власності. Суспільне розуміння приходить до висновку, що інтелектуальна власність стає одною з найбільш цінних людських капіталів. Саме тому інтелектуальна власність часто стає об'єктом неправомірних дій, зловживання, недозволеного використання [6, с. 4].

Крім того, що об'єкти авторського права знаходяться в постійному розвитку, вони потребують захисту й якісної охорони. Особливо це питання загострилось після розвитку і розповсюдження світової мережі Інтернет. Глобальна система стала невід'ємною частиною розвитку суспільства і світу. Насправді, з використанням Інтернету з'являються різноманітні види відносин. Але крім створення нових відносин, реалізації ряду інших відносин Інтернет став простором порушення прав осіб і, в першу чергу, авторських прав.

Дану тематику досліджували такі науковці, як П. Калениченко, О. Підопригора, О. Святоцький, В. Наумов, Г. Андрощук, С. Петровський та ін.

Авторське право регулює відносини щодо визнання авторства й охорони об'єктів творчої діяльності, встановлює режим їх використання, наділяючи авторів немайновими і майновими правами, захищає права авторів та інших правоволодільців.

В об'єктивному розумінні авторське право, як різновид права інтелектуальної власності, є цивільно-правовим інститутом, який регулює певну зовнішню і внутрішню споріднену категорію відносин, пов'язаних зі створенням і використанням творів науки, літератури і мистецтва. У суб'єктивному розумінні авторське право – це сукупність прав, які належать конкретному автору або його правонаступникам та іншим суб'єктам авторського права, у зв'язку зі створенням і використанням твору науки, літератури і мистецтва [6, с. 18].

Відповідно до ст. 8 Закону України «Про авторське право і суміжні права» до об'єктів авторського права відносяться: літературні та художні твори (романи, поеми, статті, та інші письмові твори; лекції, промови, проповіді та інші усні твори; драматичні, музично – драматичні твори, пантоміми, хореографічні, інші сценічні твори; інші групи об'єктів); комп'ютерні програми; компіляції даних (бази даних), якщо вони за добором або упорядкуванням їх складових частин є результатом інтелектуальної діяльності; інші твори [8]. Отже, об'єкти авторського права досить різноманітні і відповідно з розвитком суспільства, зростанням технологічного прогресу, винайдення нових способів спілкування будуть з'являться нові об'єкти результатів творчої діяльності людини. Так, з розвитком світової мережі Інтернет з'явилися такі об'єкти, як комп'ютерні програми і компіляції даних.

Секція 1. Проблеми нормативно-правового регулювання національної безпеки в Україні

Як зазначає Ріппа П. С. дані, що наповнюють глобальну мережу Інтернет, тобто контент, є об'єктами авторських прав. Але для отримання доступу до цієї комп'ютерної мережі, необхідно скористатися різноманітним програмним забезпеченням, яке, в свою чергу, є також об'єктом авторського права. За підрахунками спеціалістів, загальний обсяг інформації, яка перебуває в мережі Інтернет, становить понад 500 млрд гігабайт, причому цей показник неупинно зростає [11].

У 2000 році був виданий Указ Президента України «Про заходи щодо розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні» № 928/2000 від 31.07.2000 року. Даний акт визначає основні напрями правового регулювання мережі Інтернет в Україні. Насамперед, – це захист авторського права в глобальній мережі [10].

Проте, як вказує Ріппа П. С., через особливості функціонування Інтернету, а саме: анонімності користувачів, екстериторіального характеру, свобод і швидкості поширення інформації – порушення авторських прав стало настільки буденним і поширеним явищем, що особа, вчиняючи протиправні дії, просто не усвідомлює їх сутності, а навпаки гадає, що діє в рамках закону [11].

Інтернет Асоціація України оприлюднила результати щоквартального дослідження аудиторії українського Інтернету. Згідно з даними дослідження, в Україні користуються Інтернетом 21,6 млн користувачів. Кількість постійних користувачів складає 64,8 % населення України. Дослідження охопило населення у віці від 15 років, яке проживає на території України, за виключенням Криму та окупованої території Донецької та Луганської області [1].

Інтернет – це величезна мережа, що розвивається безперервно. Інтернет має унікальну властивість – глобальне загальнодоступне середовище інтелектуальної та культурної взаємодії людства.

Інтернет народився в США наприкінці 60-х років із проекту мережі з комутацією пакетів ARPANet (Advanced Research Project Agency Network). Інтернет розроблявся з метою забезпечення взаємодії віддалених комп'ютерів і задумувався як децентралізована територіальне розподілена мережа з безліччю альтернативних пунктів збереження і шляхів поширення інформації. Передбачалося, що це дозволить забезпечити надійну взаємодію комп'ютерів Міністерства оборони США, навіть у випадку, якщо частина мережі вийде з ладу унаслідок воєнних дій, наприклад, ядерних вибухів.

Перша комп'ютерна мережа з пакетною комутацією названа на честь організації, що її породила, ARPANet. Вона з'явилася в 1970 році і зв'язала університети в Лос-Анджелесі і Санта-Барбарі (штат Каліфорнія) зі Стенфордським університетом і університетом штату Юта в Солт-Лейк-Сіті. В основу мережі був покладений створений компанією Bolt Beranek and Newman (BBN) протокол комутації пакетів. Спочатку можна було тільки увійти в систему і запустити програму на віддаленому комп'ютері. У результаті, до 1972 року більш сорока комп'ютерних центрів могли обмінюватися між собою електронною поштою, здійснювати сеанси роботи з віддаленими на кілька сотень кілометрів машинами і передавати файли з даними [4, с. 84].

Мережа Інтернет, котра була створена, як військово-комунікаційна мережа, згодом використовувалась університетами та дослідниками, і нарешті трансформувалась в глобальну мережу інформації для кожного, хто її шукає і отримує. Сьогодні, Інтернет – це також світ комерції, де розповсюджується інформація, а також продаються товари і послуги: книжки, музикальні твори, програмне забезпечення, легко розповсюджуються через мережу Інтернет, що породжує велику кількість нагальних та належним чином нерегульованих правових питань [4, с. 79].

Як бачимо Інтернет є одним із основних джерел комунікації, джерелом інформації, її використання тощо. На сьогодні однозначного законодавства, який регулює відносини в Інтернеті, немає. У зв'язку з цим збільшились випадки порушення авторських прав з використанням мережі Інтернет.

Відповідно до ст. 50 Закон України «Про авторське право та суміжні права» визначено дії, які є порушенням авторського права: піратство (опублікування, відтворення, ввезення на митну територію України, вивезення з митної території України і розповсюдження контрафактних примірників творів, фонограм, відеограм, незаконне оприлюднення програм організацій мовлення), а також Інтернет-піратство, тобто вчинення будь-яких дій, які відповідно до цієї статті визнаються порушенням авторського права і суміжних прав з використанням мережі Інтернет; плагіат – оприлюднення (опублікування), повністю або частково, чужого твору під іменем особи, яка не є автором цього твору; публічне сповіщення об'єктів авторського, з яких без дозволу автора вилучена чи змінена інформація про управління правами, зокрема в електронній формі [8].

Виходячи з цього, можна віднести до найпоширеніших видів порушень у мережі Інтернет: незаконне відтворення і копіювання музичних, художніх, літературних творів чи комп'ютерних програм без попереднього надання на це згоди автором чи правовласником. Останнім часом виник такий спосіб порушення авторського права, як камкординг – відеозапис аудіовізуального твору під час його публічної демонстрації в кінотеатрах, інших кіновидовищних закладах особами, які перебувають у тому самому приміщенні, де відбувається така публічна демонстрація, для будь-яких цілей без дозволу суб'єкта авторського права або суміжних прав [8]. Це виражає порушення матеріальних прав авторів. Крім цього, все популярніше стає такий вид порушень, як плагіат.

Саме тому сьогодні гостро стоїть питання щодо необхідності врегулювання способів захисту авторських прав в мережі Інтернет і встановлення відповідальності для недобросовісних користувачів, що здійснюють поширення об'єктів авторських прав у мережі Інтернет без відповідних дозволів зі сторони правовласників.

26 квітня 2017 року набув чинності Закон України «Про державну підтримку кінематографії в Україні» [9], який вніс низку важливих змін щодо захисту авторських прав у мережі Інтернет до інших законів України, зокрема, до Закону України «Про авторське право і суміжні права», Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального кодексу України, Закону України «Про електронну комерцію» тощо. У зв'язку з чим, пропонуємо більш детально розглянути зміни та нові можливості щодо захисту авторських прав у мережі Інтернет.

Так, Закон України «Про авторське право і суміжні права» було доповнено статтею 52-1, відповідно до якої при порушенні будь-якою особою авторського права і суміжних прав, вчиненому з використанням мережі Інтернет, суб'єкт авторського права і суміжних прав (далі – заявник) має право звернутися до власника веб-сайту та веб-сторінки, на яких розміщена або в інший спосіб використана відповідна цифрова інформація, із заявою про припинення порушення. Така заява надсилається власнику веб-сайту з одночасним направленням її копії постачальнику послуг хостингу, який надає послуги або ресурси для розміщення відповідного веб-сайту.

Перш ніж детально розглядати даний спосіб захисту, хотіли б звернути увагу на те хто такі власники веб-сайту, власники веб-сторінки та постачальники послуг хостингу. Відповідними визначеннями також був доповнений аналізований Закон України. Так, відповідно до статті 1 Закону України «Про авторське право і суміжні права» зазначено, що власник веб-сайту – особа, яка є володільцем облікового запису та встановлює порядок і умови використання веб-сайту. За відсутності

Секція 1. Проблеми нормативно-правового регулювання національної безпеки в Україні

доказів іншого власником веб-сайту вважається реєстрант відповідного доменного імені, за яким здійснюється доступ до веб-сайту, і (або) отримувач послуг хостингу;

власник веб-сторінки – особа, яка є володільцем облікового запису, що використовується для розміщення веб-сторінки на веб-сайті, та яка управляє чи розміщує електронну інформацію в межах такої веб-сторінки. Власник веб-сайту не є власником веб-сторінки, якщо останній володіє обліковим записом, що дозволяє йому самостійно, незалежно від власника веб-сайту, розміщувати інформацію на веб-сторінці та управляти нею;

постачальник послуг хостингу – особа, яка надає власникам веб-сайтів послуги та ресурси для розміщення веб-сайтів або їх частин у мережі Інтернет та із забезпечення доступу до них через мережу Інтернет. Власник веб-сайту, який розміщує свій веб-сайт або його частину в мережі Інтернет на власних ресурсах і (або) самостійно забезпечує доступ до нього з використанням мережі Інтернет, одночасно є постачальником послуг хостингу;

веб-сайт – сукупність даних, електронної (цифрової) інформації, інших об'єктів авторського права і (або) суміжних прав тощо, пов'язаних між собою і структурованих у межах адреси веб-сайту і (або) облікового запису власника цього веб-сайту, доступ до яких здійснюється через адресу мережі Інтернет, що може складатися з доменного імені, записів про каталоги або виклики і (або) числової адреси за Інтернет-протоколом [8].

Частина 2 ст. 52-1 Закон України «Про авторське право і суміжні права» надає обов'язкові складові заяви про припинення порушення. Ця заява обов'язково повинна містити:

а) відомості про заявника, необхідні для його ідентифікації (ім'я; місце проживання або місцезнаходження, адреса електронної пошти або поштова адреса, на яку власник веб-сайту або інші особи в передбачених Законом випадках мають направляти інформацію; для заявників-юридичних осіб – ідентифікаційні дані про реєстрацію юридичної особи у країні місцезнаходження, зокрема в торговельному, банківському, судовому або державному реєстрі, у тому числі реквізити реєстру, реєстраційний номер);

б) вид і назву об'єкта авторського права і суміжних прав, про порушення права на який йдеться у заяві;

в) вмотивоване твердження про наявність у заявника майнових прав інтелектуальної власності на об'єкт авторського права і суміжних прав, зазначених у відповідній заяві, з посиланням на підстави виникнення таких прав та строк їх дії. Звертаємо увагу, що згідно нової статті ст. 164–18 Кодексу України про адміністративні правопорушення наведення особою завідомо недостовірної інформації щодо наявності авторського права і суміжного права у заяві про припинення порушень авторського права і суміжних прав з використанням мережі Інтернет, направлений відповідно до законодавства про авторське право і суміжні права, тягне за собою накладення штрафу від тисячі до двох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

г) гіперпосилання на електронну інформацію, розміщену або в інший спосіб використану на веб-сайті;

г) вимогу про унеможливлення доступу до електронної інформації на веб-сайті;

д) відомості про постачальника послуг хостингу, який надає послуги і ресурси для розміщення відповідного веб-сайту (найменування; адреса електронної пошти або поштова адреса, на яку в передбачених цим Законом випадках власник веб-сайту або інші особи мають надсилати інформацію);

е) твердження заявника, що наведена в заяві інформація є достовірною, а наявність у заявника прав, про порушення яких заявлено, перевірена адвокатом, за представництвом (посередництвом) якого подається заява [8].

Але даним законом введена обов'язкова норма щодо процедури звернення: заявник може звернутися із заявою про припинення порушення виключно за представництвом адвоката. Адвокат надсилає відповідну заяву, за умови ідентифікації заявника, встановлення його контактних даних та підтвердження наданими заявником документами факту наявності у заявника прав, про припинення порушення яких висувається вимога, з додаванням копія одного з документів, що відповідно до законодавства про адвокатуру та адвокатську діяльність посвідчує повноваження адвоката на надання правової допомоги заявнику [8, ст. 52-1].

За відсутності обставин, передбачених для відмови у задоволенні заяви, зокрема, невідповідність заяви встановленим вимогам для її оформлення, власник веб-сайту невідкладно, не пізніше 48 годин з моменту отримання заяви про припинення порушення, зобов'язаний унеможливити доступ до електронної (цифрової) інформації, щодо якої подано заяву, та надати заявнику і постачальнику послуг хостингу інформацію про вжиті заходи відповідно до вимог цієї статті.

Окремо хотіли б звернути увагу, що тепер відповідно до ч. 11 ст. 52-1 Закону власники веб-сайтів та постачальники послуг хостингу, крім фізичних осіб, які не є суб'єктами господарювання, зобов'язані розміщувати у вільному доступі на власних веб-сайтах чи в публічних базах даних записів про доменні імена (WHOIS) таку достовірну інформацію про себе:

а) повне ім'я або найменування власника веб-сайту та постачальника послуг хостингу;

б) повну адресу місця проживання або місцезнаходження власника веб-сайту та постачальника послуг хостингу;

в) контактну інформацію власника веб-сайту та постачальника послуг хостингу, у тому числі адресу електронної пошти, номер телефону, за якими з ними можливо оперативно зв'язатися.

Фізичні особи, які не є суб'єктами господарювання, розміщують у вільному доступі на веб-сайтах, власниками яких вони є, або в публічних базах даних записів про доменні імена (WHOIS) контактну інформацію власника веб-сайту, передбачену пунктом «в» цієї частини.

При цьому, у визначених ч. 7 ст. 52-1 Закону, в тому числі, у разі якщо на веб-сайті та в публічних базах даних записів про доменні імена (WHOIS) відсутні відомості про власника веб-сайту в обсязі, що дає змогу звернутися до нього із заявою про припинення порушення, заявник має право звернутися безпосередньо до постачальника послуг хостингу, який надає послуги і (або) ресурси для розміщення відповідного веб-сайту, із заявою про припинення порушення, допущеного власником веб-сайту (у цьому випадку заява також повинна містити обґрунтування наявності підстав для звернення до постачальника послуг хостингу).

За відсутності встановлених підстав для залишення заяви без розгляду постачальник послуг хостингу зобов'язаний невідкладно, не пізніше 24 годин з моменту отримання такої заяви, надіслати власнику веб-сайту її копію. В свою чергу, власник веб-сайту впродовж 24 годин з моменту отримання від постачальника послуг хостингу копії заяви про припинення порушення з боку власника веб-сайту зобов'язаний унеможливити доступ до електронної (цифрової) інформації, щодо якої подано заяву, або надіслати повідомлення про відмову у задоволенні заяви, та повідомити про це постачальника послуг хостингу.

У випадку, якщо впродовж 24 годин з моменту направлення власнику веб-сайту копії заяви про припинення порушення власник веб-сайту не вчинив

Секція 1. Проблеми нормативно-правового регулювання національної безпеки в Україні

зазначених дій, постачальник послуг хостингу самостійно унеможлиблює доступ до електронної (цифрової) інформації, зазначеної у заяві про припинення порушення, допущеного власником веб-сайту. Про вжиті заходи постачальник послуг хостингу повідомляє заявника та власника веб-сайту впродовж 48 годин з моменту отримання постачальником послуг хостингу заяви про припинення порушення, допущеного власником веб-сайту.

Також, необхідно звернути увагу й на ст. 164–17 Кодексу України про адміністративні правопорушення, якою доповнений останній відповідно до змін, внесених у чинне законодавство щодо захисту авторських суміжних прав з використанням з використанням мережі Інтернет [3]. Так, вказаною статтею встановлено відповідальність у вигляді накладення штрафу від п'ятисот до тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян за порушення умов і правил, що визначають порядок припинення порушень авторського права і (або) суміжних прав з використанням мережі Інтернет, у тому числі невчинення власником веб-сайту, постачальником послуг хостингу передбачених законодавством про авторське право і суміжні права дій щодо унеможливлення доступу користувачів мережі Інтернет до об'єктів авторського права і (або) суміжних прав, ненадання або несвоєчасне надання відповіді на заяву суб'єкта авторського права і (або) суміжних прав власником веб-сайту, постачальником послуг хостингу, наведення завідомо недостовірних відомостей у відповіді на заяву суб'єкта авторського права і (або) суміжних прав, власником веб-сайту, постачальником послуг хостингу, а також нерозміщення власниками веб-сайтів, постачальниками послуг хостингу на власних веб-сайтах, в публічних базах даних записів про доменні імена (WHOIS) достовірної інформації про себе.

Також даний кодекс ст. 164–18 передбачає відповідальність особи за надання завідомо недостовірної інформації щодо наявності авторського права і (або) суміжного права у заяві про припинення порушень авторського права і (або) суміжних прав з використанням мережі Інтернет, направлений відповідно до законодавства про авторське право і суміжні права, а саме: накладення штрафу від тисячі до двох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Отже, якщо раніше власники авторських прав могли звертатися до власників веб-сайтів та веб-сторінок зовсім безрезультатно, адже ці заяви могли бути взагалі проігноровані, то, з урахування внесених змін до Закону України «Про авторське право та суміжні права», а також Кодексу України про адміністративні правопорушення, розгляд заяви про припинення порушення власником веб-сайту носить обов'язковий характер, і заявнику обов'язково повинна бути надана відповідь, навіть про відмову у задоволенні заяви. А ігнорування даної заяви тягнутиме за собою притягнення до адміністративної відповідальності.

При цьому, встановлення обов'язку вчинити дії щодо унеможливлення доступу користувачів мережі Інтернет до об'єктів права інтелектуальної власності, правомірність використання яких у мережі Інтернет є предметом спору, також тепер може бути способом забезпечення позову, згідно п. 8 ч. 1 ст. 152 Цивільного процесуального кодексу України [13].

Не дивлячись на проаналізовані зміни, в сфері захисту авторського права та суміжних прав з використанням мережі Інтернет, на сьогодні залишається така проблема, як неповнота законодавчого регулювання охорони і захисту авторського права в мережі Інтернет, що породжує низку проблем у цій сфері. Як зазначає Т.В. Рудник такими проблемами є:

1. Відсутність нормативно-правових актів, які б регулювали дану сферу відносин; правова невизначеність багатьох ключових понять або недостатнє їх відпрацювання. Наприклад, відсутнє законодавче визначення поняття глобальної мережі Інтернет тощо.

2. Транскордонний характер використання об'єктів авторського права через мережу Інтернет. Відкриття доступу до об'єкта права інтелектуальної власності в Інтернеті дає можливість використовувати його фактично в усьому світі, тому виникають випадки, коли об'єкти авторського права використовуються користувачем мережі Інтернет на території, де відповідні норми права не діють.

3. Після розміщення об'єкта в Інтернеті виникає проблема щодо можливості простеження ким і як буде використовуватися даний об'єкт авторського чи суміжних прав. Це пов'язано перш за все з тим, що доступ до відповідного об'єкта виняткових прав відкривається одночасно для гранично широкого кола осіб, що досягає мільйони користувачів Інтернету.

4. Велика кількість порушень авторського права [5, с. 73].

На нашу думку, вагою проблемою також є відношення суспільства до порушених ним авторських прав. Оскільки більшість користувачів мережі вважають, що діють правомірно, використовуючи об'єкти права інтелектуальної власності задля своїх потреб. Насправді, більшість з людей в Україні не готова оплачувати надану їм інформацію. Саме суспільство не достатньо розуміє всю сутність проблем авторського права. Звичайно, держава намагається врегулювати дане коло питань, але, перш за все, потрібно переконати громадян у неправомірності їх використання чужого твору тощо. Громадяни мають зрозуміти, що це протизаконно, а також можлива відповідальність та застосування санкцій за порушення авторського права.

Виходячи з глобального характеру мережі, переслідуючи мету захисту авторського права та подальшого розвитку світового інформаційного простору, цікавими, на нашу думку, є запропоновані О. М. Пастуховим наступні способи вирішення існуючих проблем у сфері захисту авторських прав в мережі Інтернет

1. Використання цифрового підпису. Суть цифрового підпису полягає в тому, що він дозволяє ідентифікувати справжнього автора того чи іншого твору, тим самим знімаючи в контрагента будь-які сумніви про те, з ким він має справу.

2. Використання цифрових марок. Найпоширенішою є система так званих «цифрових водяних знаків», впроваджуваних у твори (тексти, графічні зображення і т. п.) у мережі. Їх перевага полягає в тому, що при звичайному візуальному розгляді зображення користувач не бачить яких-небудь закодованих позначень – значка копірайта (©), імені автора, року видання. Але потім при застосуванні певного програмного засобу можна довести, що файли містять додаткову інформацію, що вказує на особу, яка її записала.

3. Обмеження доступу до матеріалів, що розміщені в мережі Інтернет. Наприклад, бази даних комерційних сайтів і деяких електронних бібліотек та архівів доступні тільки за попередню плату.

4. Методи криптографічного перетворення матеріалів, такі як шифрування, використання якого дозволяє обмежити або повністю виключити можливість копіювання творів (наприклад, система – SCMS, що дозволяє виготовити одну копію документа й унеможливує подальше копіювання цього примірника).

5. Створення веб-депозитаріїв, що дозволяють фіксувати об'єкти інтелектуальної власності у мережі Інтернет і закріплювати їх правовий статус.

6. Обмежена функціональність. За такого підходу, власник авторського права надає користувачеві примірник твору, який має функціональні обмеження. Такий підхід є одним із шляхів впровадження в життя таких бізнес-моделей як «спробуй перед тим, як купити» та «продавай поліпшені версії».

7. «Годинникова бомба». Аналогічно до прийому з функціональними обмеженнями, за цього підходу власник авторських прав розповсюджує функціонально повноцінний об'єкт інтелектуальної власності, але встановлює

Секція 1. Проблеми нормативно-правового регулювання національної безпеки в Україні

дату, після якої доступ до нього буде неможливим. Один з варіантів такого підходу передбачає закриття продавцем доступу до твору після певної кількості користувань (наприклад, після перегляду комп'ютерного файлу 10 разів його буде неможливо більше продивитися).

8. Контракти. Одним із найефективніших та, на жаль, недооцінених правовласниками засобів запобігання порушенню їхніх прав є контракти. За правильного оформлення контракти можуть надати власникам авторського права ширші повноваження щодо контролю за використанням їхніх творів, ніж ті, що надаються їм відповідно до законодавства.

9. Клірингові центри. За такого підходу власники авторського права і суміжних прав на розміщені в Інтернеті твори надають кліринговим центрам повноваження з ліцензування своїх прав на твори. Користувач сплачує збір за видачу ліцензії такому кліринговому центру, а той в свою чергу розподіляє отримані кошти серед власників авторських прав [7, с. 147].

Наведені вище способи є одним із шляхів вирішення проблеми захисту авторського права в мережі Інтернет. Вони є хорошою перспективою щодо врегулювання питань користування об'єктами авторського права в Інтернеті. Але на жаль, вони не можуть бути застосовані для усіх об'єктів інтелектуальної власності.

На сьогодні залишається досить велика кількість невирішених проблем у сфері охорони та захисту авторських прав у мережі Інтернет. Для їх вирішення потрібне як і свідоме розуміння суспільства про неправомірність використання об'єктів авторського права, приділення більшої уваги з боку держави щодо надання роз'яснень користувачам привал академічної доброчесності під час використання інформації, так і законодавче закріплення даного кола питань щодо захисту авторського права в мережі Інтернеті. Вирішення цих проблем стане рушійною силою у сфері захисту та охорони авторського права в мережі Інтернет.

ЛІТЕРАТУРА

1. В Україні на початок 2017 року нараховано 21,6 млн користувачів Інтернету: Медіа-новини. URL [Електронний ресурс]: Режим доступу: <https://promo.semantrum.net/uk/2017/04/21/v-ukrayini-na-pochatok-2017-roku-narahovano-21-6-mln-koristuvachiv-internetu/>

2. Денисюк М. Інтелектуальна власність та Інтернет: нові можливості чи нові проблеми? Інтелектуальна власність. – 2009. – № 6. – С. 9–12.

3. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 № 8073-Х. Дата оновлення: від 07.01.2018. URL [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/paran3957#n3957>.

4. Кудрявцева С. П. Міжнародна інформація : навч. посіб. [для студ. вищ. навч. закл.] / С. Кудрявцева, В. Колос. – Видавничий Дім «Слово», 2005. – 400с.

5. Мельников М. Піратство як злочин у галузі авторського права і суміжних прав: погляд на проблему / М. Мельников // Право України. – 2003. – № 4. – С. 72–75.

6. Орлюк О. Інтелектуальна власність в Україні: досвід, законодавство, проблеми, перспективи / О. Орлюк // Право України. – 2011. – №3. – С. 4–20.

7. Пастухов О. М. Авторське право в Інтернеті / О. М. Пастухов. – К. : Школа, 2004. – С. 144–159.

8. Про авторське право та суміжні права : Закон України від 23.12.1993 № 3792-ХІІ. Дата оновлення : 26.04.2017 [Електронний ресурс]: Режим доступу: URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3792-12> (дата звернення 21.01.2018).

9. Про державну підтримку кінематографії в Україні : Закон України від 23.03.2017 № 1977-VIII. Голос України : офіц. вид. від 25.04.2017. – № 75.

10. Про заходи щодо розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні : Указ Президента №928/2000 від 31.07.2000 [Електронний ресурс]: Режим доступу: URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/928/2000>.

11. Ріппа П. Забезпечення авторських прав у мережі Інтернет [Електронне видання]: Режим доступу : URL : <http://www.nbuv.gov.ua>.

12. Сосновський М. Який закон про діяльність в Інтернеті потрібен Україні? / М. Сосновський // Інтелектуальна власність в Україні. – 2013. – № 10. – С. 4 – 7.

13. Цивільний процесуальний кодекс України: Закон України від 18.03.2004 № 1618-IV. Дата оновлення: від 07.01.2018 [Електронний ресурс]: Режим доступу URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1618-15/paran982#n982>.

ДОБРОВІЛЬНА ПОЖЕЖНА ОХОРОНА В УКРАЇНІ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

Берендєєва А. І., канд. юрид. наук

Одеський державний університет внутрішніх справ

Сучасна українська держава знаходиться в складних умовах державотворення. Європейський вибір нашої країни зумовив її активізувати ряд ключових реформ, які потрібні для модернізації суспільного життя та приведення законодавства у відповідність до європейських стандартів. Так, конституційна реформа, судова реформа, медична реформа, реформа правоохоронних органів та інші, свідчать про політичну волю, спрямовану на внесення позитивних змін у більшість ключових сфер українського суспільства.

Одним із актуальних питань українського буття вже декілька років залишається децентралізація, яка передбачає збільшення ролі місцевого самоврядування у суспільному житті. Програмним орієнтиром перерозподілу функцій та повноважень між центром та регіонами, тобто між державною владою і місцевим самоврядуванням, стала Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яка була схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. З метою реалізації положень вказаної концепції за останні кілька років було прийнято ряд законів, які стали правовою основою децентралізації в Україні, зокрема закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06.2014 року, закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 року, закон України «Про засади державної регіональної політики» від 05.02.2015 року, внесені певні зміни у ряд законів, зокрема у Бюджетний та Податковий кодекси України. Також передбачалося внесення відповідних змін до Конституції України, але їх так і не було прийнято. Але не дивлячись на відсутність конституційного закріплення, позитивні зрушення в напрямку централізації і почали потроху відбуватися. Мабуть одним із найголовніших надбань можна назвати усвідомлення людей переваг співжиття у громадах,

віддзеркаленням чого назвати той факт, що на початок лютого 2018 року на території України створено вже 710 об'єднаних територіальних громад. Такі темпи міжмуніципальної консолідації міжнародні експерти називають дуже високими [1].

Децентралізація передбачає передачу значної частини повноважень органів державної влади місцевим органам самоврядування майже в усіх сферах суспільного життя, в тому числі і в сфері цивільного захисту населення. До нещодавно, в основному повноваження щодо охорони пожежної безпеки

Секція 1. Проблеми нормативно-правового регулювання національної безпеки в Україні

покладалися безпосередньо на підрозділи Державної служби України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС України). Але, як показала практика, зусиль виключно цього державного органу щодо забезпечення пожежної безпеки у державі недостатньо. За даними масивів карток обліку пожеж, що надійшли від територіальних органів управління ДСНС України протягом 2017 року, в Україні зареєстровано 83 116 пожеж, внаслідок яких загинуло 1 819 та 1 474 людини отримало травми, а матеріальні втрати склали 7 млрд. 860 млн. 225 тис. грн [2]. За цими сухими цифрами стоїть не вимірюване числами горе людей, які втратили близьких і рідних та дах над головою. Тож зусилля держави повинні бути спрямовані на зменшення такої сумної статистики. Навіть одне врятоване життя – це вже величезний здобуток.

Така невтішна статистика фіксується у зв'язку з тим, що підрозділи ДСНС України на сьогодні не спроможні наявними силами та засобами сприяти швидкій ліквідації надзвичайних ситуацій, зокрема пожеж. Як підкреслює начальник управління організації заходів цивільного захисту Головного управління ДСНС України в Одеській області Андрій Галак, сучасна система державного нагляду в сфері пожежної і техногенної безпеки містить наступні проблеми: стан матеріально-технічного забезпечення не відповідає сучасним вимогам; 80 % спеціальної техніки знаходяться в експлуатації понад 30 років; відсутні технічні засоби для гасіння пожеж та рятування людей з висотних будинків; не завжди своєчасно надається допомога через віддаленість державних пожежно-рятувальних підрозділів від окремих населених пунктів у сільській місцевості; переважає покарання порушників, а не попередження пожеж; проводяться неякісні перевірки об'єктів через їх велику кількість; здійснюється невинуватий адміністративний тиск на суб'єкти господарювання; діяльність характеризується бюрократизованістю та низьким рівнем довіри населення, корупційними проявами [3].

Окрім економічної неспроможності держави забезпечити ДСНС України сучасним обладнанням, більшість дослідників пов'язують таку ситуацію із існуючою застарілою на сьогодні системою управління пожежною безпекою, яка спрямована, передусім, на ліквідацію наслідків, які вже сталися. Як зазначають науковці, основним управлінським принципом на теперішній час вважається принцип управління «по відхиленню». Такий підхід, як показує практика, не завжди дає позитивний результат і, інколи, забезпечує тільки фіксацію негативних результатів: зростання кількості пожеж, нездатність застарілої спеціальної техніки виконувати завдання за призначенням на пожежі, виникнення та наслідки пожеж, відсутність сучасного обладнання в умовах погіршення умов гасіння пожеж тощо [4, 128]. Особливо гостро ця проблема постає у сільській місцевості. Як зазначається у щорічному аналітичному огляді стану техногенної та природної безпеки в Україні за 2016 рік, системні дослідження стану з пожежами та їх наслідками вказують на погіршення протипожежного захисту територій і будівель у сільській місцевості, що обумовлено, передусім, відсутністю будь-яких протипожежних формувань та віддаленістю пожежно-рятувальних підрозділів державної пожежної охорони [5, 31].

Тож перед українською державою стоїть завдання вносити зміни в існуючу систем управління, як таку, що вже не відповідає вимогам сьогодення. Подолати ці та інші проблеми, а також підвищити рівень пожежної безпеки покликана Стратегія реформування системи Державної служби з надзвичайних ситуацій, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25 січня 2017 р. № 61-р, в якій констатується факт, що існуюча система Державної служби з надзвичайних ситуацій не дає змоги в повному обсязі виконувати покладені на Службу завдання з реалізації державної політики у сфері цивільного захисту, забезпечення належного рівня безпеки життєдіяльності населення, його захисту від

надзвичайних ситуацій, пожеж та інших небезпечних подій [6], і пропонуються певні шляхи вирішення цієї проблеми.

На виконання вказаної Стратегії було створено План заходів щодо реалізації Стратегії реформування системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій, одним із напрямом якого передбачено підвищення ефективності оперативного та комплексного реагування на надзвичайні ситуації шляхом створення та розвитку пожежно-рятувальних підрозділів (пожежних частин) місцевої і добровільної пожежної охорони та добровільних формувань цивільного захисту [7]. В умовах децентралізації, цей напрямок є доволі перспективним.

Питання виникнення та функціонування добровільних пожежних об'єднань на території України розробляли в своїх наукових напрацюваннях і історики, і юристи, і економісти. Так, А. Г. Томіленко, О. В. Козинець, С. П. Тараненко досліджували історичні аспекти виникнення та діяльність добровільної пожежної охорони на теренах українських земель у ХІХ – на початку ХХ століть; особливості фінансового забезпечення ДСНС України аналізували Т. М. Кришталь, В. С. Чубань, С. І. Подобєд; сучасний стан забезпечення пожежної безпеки в Україні та досвід зарубіжних країн в цій сфері розглядали такі науковці, як В. А. Андронов, С. М. Домбровська, О. М. Семків, В. Ю. Назаренко, І. П. Іванченко, О. І. Соколенко та інші. Таким чином, питання функціонування добровільної пожежної охорони завжди цікавили українську наукову спільноту.

Але деякий час діяльність добровільних формувань у сфері пожежної безпеки була дещо занедбана і не перебувала в центрі увазі держави. І лише у зв'язку із реформуванням системи органів ДСНС України керівництво нашої держави звернуло увагу на ці незаслужено забуті добровільні об'єднання. У той же час не можна стверджувати, що діяльність таких об'єднань не була передбачена, оскільки правові підстави їх функціонування були передбачені в українському законодавстві. Так, стаття 63 Кодексу цивільного захисту України передбачає, що для здійснення заходів із запобігання виникненню пожеж та організації їх гасіння органи місцевого самоврядування за рішенням територіальних громад, а також керівники суб'єктів господарювання можуть утворювати пожежно-рятувальні підрозділи для забезпечення добровільної пожежної охорони [8], а постанова Кабінету Міністрів України від 17 липня 2013 р. № 564 затвердила Порядок функціонування добровільної пожежної охорони [9]. Ці два нормативних акта по суті легалізували добровільні пожежні утворення.

Але, на жаль, не дивлячись на створення правових умов, функціонування таких добровільних пожежних об'єднань в Україні не стало розповсюдженою практикою. Як констатується в аналітичному огляді стану техногенної та природної безпеки в Україні за 2016 рік, розміщеному на офіційному сайті ДСНС України, у селах практично не залишилося добровільних пожежних дружин чи команд, пожежно-сторожових постів, місцевої пожежної охорони, що функціонували у колгоспах (радгоспах), чергували цілодобово, мали пожежну техніку і прибували на пожежу у сільському населеному пункті за лічені хвилини, могли вчасно врятувати людей та ліквідувати пожежу на початковій стадії її виникнення. Враховуючи значну відстань і незадовільний стан доріг, втрачається час, пожежа набуває великих розмірів, у полум'ї гинуть люди та знищуються будівлі [5].

Станом на 2016 рік можна було назвати лише поодинокі випадки функціонування таких добровільних об'єднань. Так, у місті Бориспіль Київської області ще на початку 2014 року за ініціативи місцевого активіста Андрія Макарова створена добровільна пожежна команда «Штурм» [10], а на Закарпатті, в маленькому селі Дерцен на Мукачівщині, вже більше 10 років працює добровільна церковна пожежна команда, створена пастором місцевої реформатської церкви [11].

Секція 1. Проблеми нормативно-правового регулювання національної безпеки в Україні

Світова практика давно вже підтвердила високу ефективність функціонування добровільних пожежних організацій. До речі, з самого початку існування людства гасіння пожеж було справою всієї громади, у той час як професійні вогнеборці з'являються значно пізніше. На сьогодні недержавні пожежні об'єднання існують у багатьох країнах світу, більш того, їх кількість значно переважає державні професійні органи. У Франції в 2011 р. добровільні пожежні склали 80 %, а професійні пожежники лише 15 %, останні 5 % склалися з військових пожежних (Саперна Бригада паризьких пожежних і Батальйон моряків-пожежних Марселя) та уповноважених агентів протипожежної безпеки, які займаються протипожежною безпекою в деяких аеропортах і на інших об'єктах [12]. В Німеччині на 25000 добровільних пожежних підрозділів (1,3 млн добровільних пожежних) припадає 100 професійних пожежних підрозділів (27,600 професійних пожежних) [13, 157]. У США чисельність пожежних становить 1148 850 чоловік, із цього числа 321 700 професійних пожежних (28 %) і 827 150 пожежних добровольців (72 %) [14, 171]. Із цих даних можна зробити висновок, що добровільні пожежні об'єднання у більшості європейських держав та США в цілому складають близько 70–80 % від існуючих підрозділів по боротьбі з пожежами.

На українських землях також є досвід функціонування таких добровільних об'єднань. Першим кроком урядової влади у створенні мережі добровільних пожежних формувань став Указ Олександра II від 18 серпня 1860 р. «Про створення в містах громадських пожежних команд із обивателів» [15, 12]. Перші добровільні пожежні товариства виникли в Україні у 1861 р. в Одесі та Станіславі. Організація добровільних пожежних формувань на Правобережній Україні набрала масового характеру з 90-их рр. XIX ст. У 1896 р. проходить становлення добровольців Києва, 1899 р. – Бердичева, 1900 р. – Ходорова та Богуслава, 1902 р. – Умані, 1903 р. – Чорнобиля тощо. На початку 90-их рр. XIX ст. в населених пунктах Південно-Західного краю діяло 7 добровільних пожежних товариств [16, 41]. У 90-их рр. XIX ст. в Наддніпрянській Україні спостерігається значне збільшення кількості добровольців і вже скоро чисельний склад добровільних пожежних формувань був набагато більшим, ніж штати професійних пожежних частин [15, 14]. Тож Україна має міцне історичне підґрунтя для відновлення традицій боротьби з пожежами, незаслужено забутих до недавнього часу.

Сучасне реформування ДСНС України передбачає відновлення цієї ефективної практики. В рамках реформування системи пожежної охорони передбачено активне залучення громадськості до гасіння пожеж, тобто створення загонів добровольців-вогнеборців. Наприкінці 2016 року в якості пілотних проектів було обрано шість областей, в яких є спроможні громади, що розуміють важливість реформи, і які готові брати на себе фінансові зобов'язання по створенню пожежних комплексів та їх утримання. Дніпропетровщина – перший із шести регіонів України, де розпочався проект, до якого залучаються також Донецька, Київська, Вінницька, Тернопільська та Львівська області [17]. Поступово добровільна пожежна охорона починає з'являтися і в інших областях України.

Також, усвідомлюючи необхідність правового регулювання діяльності добровільних пожежних частин на рівні закону, в Верховній Раді зареєстровано Проект Закону про добровільну пожежну охорону [18]. В пояснювальній записці до законопроекту вказується, що на даний час до 80 % пожежних підрозділів Великої Британії, Німеччини, Франції та Італії складається з добровольців, що свідчить про ефективність можливої співпраці професійних пожежних частин з громадськими та волонтерськими організаціями в питаннях запобігання та пом'якшення наслідків від пожеж. В Європі пожежні добровольці відіграють більш вагому роль,

ніж професійні пожежні, зазначається в записці [18]. Таким чином, у разі прийняття такого закону, з'являться правові передумови ефективного функціонування таких добровольців-вогнеборців в Україні, оскільки в існуючому законодавстві ці питання не прописані в належному об'ємі.

Важливість прийняття такого закону ще обумовлюється тим, що у сучасному законодавстві не визначено статус добровільних пожежних об'єднань, що значно знижує рівень правової захищеності осіб, які входять до складу таких об'єднань. Так, в законопроекті передбачається закріпити, що добровільна пожежна охорона – це громадське об'єднання, засноване фізичними особами та/або юридичними особами приватного та/або публічного права, основною статутною метою (ціллю) якого є участь у проведенні заходів із запобігання виникненню пожеж, організації їх гасіння, а також попередженню і ліквідації інших надзвичайних ситуацій на волонтерських засадах [18]. Ані в поки що чинній постанові Кабінету Міністрів України від 17 липня 2013 р. № 564, ані в Кодексі цивільного захисту України не передбачено взагалі статус цих об'єднань, що не дає правових підстав бути захищеними від певних дій та значно ускладнює умови діяльності.

Для ілюстрації розглянемо наступний приклад. Як і в будь-якій країні, пожежні волонтери зарплатню за свою діяльність не отримують, це суперечило би взагалі філософії волонтерства за своєю суттю і чинному законодавству. А отже, ці особи мають, як правило, певну роботу. Концепція розвитку системи «вогнеборців добровольців» України передбачає залучення їх лише у разі потреби, тобто, у будь-який час. Також для волонтерів передбачається постійне підвищення своїх вмінь та навичок, що розуміє під собою періодичне навчання, участь у різноманітних заходах з відривом від основного місця роботи. Це означає, що особа повинна буде перервати свою основну роботу на час виконання своїх обов'язків або проходження навчання. Але не всі українські роботодавці можуть бути згодні з такою позицією. По суті, саме від особистих якостей роботодавця, від його ментальності, залежить, чи зможе такий доброволець вільно залишити місце роботи. А законодавче закріплення статусу громадської організації за добровільними пожежними об'єднаннями надасть правові підстави у такому випадку притягнути такого керівника до кримінальної відповідальності за статтею 170 Кримінального кодексу України, яка передбачає умисне перешкоджання законній діяльності, громадських організацій або їх органів і карається виправними роботами на строк до двох років або позбавленням волі на строк до трьох років, з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років [19]. Суб'єкт цього злочину загальний, а отже це може бути як державний посадовець, так і приватна особа. Серйозність покарання, передбаченого вказаної статтею, дозволить членам добровільних пожежних об'єднань не хвилюватися з цього приводу.

Додатковими гарантіями, які захищають таких волонтерів у сфері праці виступає передбачені у законопроекті «Про добровільну пожежну охорону» статті, в яких закріплюється право добровільних пожежних для участі в гасінні пожеж, ліквідації їх наслідків, участі в спортивних змаганнях, тренувальних зборах, навчання чи підвищення кваліфікації, що здійснюється в робочий (навчальний) час звільняються від роботи (навчання). Крім того, за час, що був затрачений на здійснення зазначених дій, добровільним пожежним зберігається заробітна плата (стипендія) зі збереженням за ними посади за основним місцем роботи (навчання) [18]. Це дуже важлива гарантія, яка захищає від сваволі роботодавця. До речі, у європейських країнах захищають не лише права волонтерів вогнеборців, але й права їх роботодавців. Наприклад, в Німеччині, у невеличкому молодому місті Штауфенберг, чисельність якого складає близько 9 тисяч населення, стосовно працівників, які працюють в приватних компаніях, мер міста домовляється з

Секція 1. Проблеми нормативно-правового регулювання національної безпеки в Україні

керівництвом підприємств про відшкодування їм коштів із місцевого бюджету за час перебування працівників на виклику. І саме цікаве, що ці приватні компанії зазвичай відмовляються від цього [20]! Яскравий приклад дуже високого рівня правосвідомості, до якого українцям ще потрібно прагнути.

Але з цього приводу необхідно зазначити, що останніми роками правосвідомість українців почала значно підвищуватися. Велику роль в цьому відіграла Революція Гідності. Можна по-різному оцінювати її політичні наслідки для держави, але для української нації вона стала поштовхом формування громадянського суспільства не лише на папері, а й на дії. Особливо швидкими темпами почав розвиватися волонтерський рух. Звичайно, він був і раніше, але це не було розповсюдженою практикою, але у зв'язку із подіями на сході нашої держави, він отримав потужний поштовх і почав розвиватися швидкими темпами.

За даними британської благодійної організації Charities Aid Foundation Charities Aid Foundation (CAF), яка щорічно аналізує тенденції розвитку благодійної діяльності країн світу за трьома критеріями: пожертвування приватними особами грошей благодійним організаціям; робота приватних осіб, як волонтерів; надання громадянами допомоги незнайомим людям, котрі її потребують, у 2017 році Україна посіла 90 місце серед 139 країн світу за всіма трьома показниками [21]. За цим рейтингом пожертвування роблять 29 % українців, тобто майже третина населення, що доволі непоганий показник. Для порівняння, у 2011 році Україна займала 105 місце серед 153 країн [22]. Але, порівняно з 2010 роком це ще гарна позиція, оскільки в річному звіті щодо стану розвитку благодійності в Україні 2011 зазначається, що Україна за рік перемістилася з 150 на 105 місце, піднявшись вгору на цілих 46 позицій [23]. Таким чином, Україна зробила значний прорив у цій сфері. Якщо казати безпосередньо про волонтерство, то за згаданим рейтингом Україна піднялася ще вище і посіла 83 місце. За статистичними даними, у 2016 році волонтерською діяльністю займалося близько 16 % українців [21].

Не дивлячись на значний ентузіазм, який виказують українці щодо волонтерства у сфері пожежної охорони, цей позитивний дух повинен підтримуватися певними кроками держави та місцевими органами самоврядування. Адже, якщо діяльність не буде заохочуватися та підтримуватися різноманітними державними ініціативами, то така позитивна тенденція щодо збільшення українського волонтерного руху може і зупинитися.

Мова йде про сприяння умов функціонування добровільних пожежних об'єднань. Не дивлячись на періодичну появу в ЗМІ інформації щодо відкриття нових центрів громадської безпеки та створення добровільних пожежних дружин, ще значну кількість проблем потрібно вирішити. Так, в офіційно опублікованому на сайті ДСНС України аналізі створення та функціонування місцевих і добровільних пожежно-рятувальних підрозділів, комунальних (громадських) аварійно-рятувальних служб на території Вінницької, Дніпропетровської, Донецької, Львівської та Тернопільської областей, тобто у звіті про ті самі пілотні проекти зі створення добровільних пожежних дружин, про які ми згадували вище, зазначається, що основними проблемними питаннями під час створення і функціонування місцевих і добровільних пожежно-рятувальних підрозділів залишаються: недостатнє фінансування органами місцевого самоврядування на створення нових та функціонування існуючих місцевих і добровільних підрозділів; невелика штатна чисельність персоналу; незадовільні умови для роботи персоналу (потребують ремонту будівлі та приміщення); наявність застарілої пожежно-рятувальної техніки; не всі пожежні автомобілі проходять планові технічні обслуговування; відсутність необхідного пожежно-технічного та аварійно-рятувального обладнання, спеціального одягу та спорядження; персонал

підрозділів не проходить відповідної підготовки на базі навчальних пунктів територіальних органів ДСНС України [24]. Як ми бачимо, не дивлячись на окремо взяті досягнення, проблема поки що не значно зрушила з місця. Причин цьому багато. Але головний чинник – недостатнє фінансування подібних проектів.

Коли говориться про позитивний досвід функціонування подібних добровільних пожежних об'єднань у зарубіжних країнах, то наголошується, що переважна більшість вогнегасників – це волонтери. Америка, наприклад – це 70 % волонтерів в пожежній службі, в Чехії – 10 тис. професійних пожежних і 300 тис. волонтерів. В Німеччині, Швеції – близько 80 % волонтерів. В Італії взагалі ціла культура волонтерського цивільного захисту [25]. Це дуже позитивний приклад, який потрібно наслідувати. Але необхідно пам'ятати про різні економічні умови, в яких здійснюють свою діяльність такі добровільні організації.

По-перше, мова йде про значні дотації із державного та місцевих бюджетів (в різних країнах це співвідношення різне, але у більшості випадків лєвова доля припадає саме на місцевий бюджет). Наприклад, в США гроші на екіпірування та навчання добровільних пожежних надходять із місцевих бюджетів, причому органам місцевого самоврядування це вигідно, адже вони заощаджують ресурси, які могли бути витрачені на зарплати професійним пожежним. Необхідна техніка та спорядження здобувається пожежним округом як за рахунок податків, так і за рахунок акцій по збору засобів. Крім того, Федеральний уряд передбачає субсидії у випадку дій на пожежі для підтримки підрозділів пожежної охорони (як професійної, так і добровільної) на підготовку, забезпечення встаткуванням та спеціальними програмами [14, 171–172]. Сучасний стан розвитку державної економіки навряд чи дозволить значно збільшити бюджетні витрати в цій сфері.

Як відомо, якщо існує брак коштів, то існує два шляхи вирішення цієї проблеми: або скорочення витрат, або збільшення доходів. А найоптимальніше – поєднання цих двох методів. Так, науковці зазначають, що пріоритетним у системі фінансового забезпечення діяльності ДСНС України є посилення контролю за використовуваними ресурсами, що матиме на меті зменшення немотивованих витрат. Зокрема, щодо зазначених паливно-мастильних матеріалів необхідно встановити виправдані та науково обґрунтовані базові лінійні норми витрат пального для транспортних засобів; норми витрат моторної оливи на поповнення витрат від угару при використанні автомобільної техніки; перелік коригувальних коефіцієнтів, що можливо застосувати при списанні паливно-мастильних матеріалів для транспортних засобів тощо. Списання цих матеріалів та рідин слід проводити відповідно до затверджених норм [26, 24].

Другий шлях полягає у збільшенні коштів шляхом отримання додаткових доходів. Необхідно відмітити, що в законодавстві України створені для цього певні передумови. Згідно постанови Кабінету міністрів України «Про затвердження Порядку функціонування добровільної пожежної охорони» передбачено, що фінансування і матеріально-технічне забезпечення добровільної пожежної охорони здійснюється за рахунок коштів місцевих бюджетів та коштів суб'єктів господарювання, а також членських внесків, дотацій, прибутку від провадження господарської діяльності, прибутку від майна добровільної пожежної охорони, дивідендів, надходжень від страхових компаній, пожертвувань юридичних та фізичних осіб, інших джерел, не заборонених законодавством [9]. Таким чином, передбачені різні джерела фінансування, що надає більш широкі можливості.

Але, що нажаль притаманно правовій системі України, законодавство та правореалізація – це зовсім різні речі. На практиці переважає кошторисне фінансування, тобто використовуються кошти, які надходять із державного

Секція 1. Проблеми нормативно-правового регулювання національної безпеки в Україні

і місцевого бюджетів, а альтернативні від бюджетних джерела фінансування майже на застосовуються.

На сьогодні одним із перспективних напрямків альтернативного фінансування є фандрайзинг. Фандрайзинг є комплексною системою заходів, що забезпечують пошук фінансових та матеріальних засобів, необхідних для реалізації некомерційних проектів [27, 2]. Якщо ми говоримо про добровільні пожежні об'єднання, то в умовах економічної кризи в Україні, це, мабуть, єдиний напрямок, який може підтримувати існування таких об'єднань. Фандрайзинг може здійснюватися двома основними шляхами: за рахунок самофінансування (членські внески, проведення благодійних заходів, надання різного роду платних послуг (забезпечення інформацією, проведення семінарів, тренінгів)) та виконання договірних робіт (експертиза, обстеження, проведення археологічних досліджень) та ін.); за рахунок отримання фінансової підтримки від зовнішніх джерел (гранти, кошти з місцевого бюджету, участь у державних (або регіональних) цільових програмах, спонсорство та ін.) [28, 92–93].

На жаль, інструменти фандрайзингу в Україні поки що не розвинуті на належному рівні. Так, зустрічаються поодинокі випадки спонсорської допомоги, як правило в рамках якихось проектів. Ілюстрацією може бути такий приклад, розміщений на сайті МВС України: «12 лютого 2018 року у Рівному на базі аварійно-рятувального загону спеціального призначення обласного управління ДСНС відбулося підбиття підсумків першого модуля проекту «Підтримка процесу організації українського рятувального волонтерату з метою підвищення рівня безпеки місцевого населення у Рівненській області», який реалізується в рамках програми «Польська допомога». Рівненські рятувальники отримали нове сучасне аварійно-рятувальне обладнання від польських колег: плаваючі мотопомпи NIAGARA, освітлювальні опори, пожежний тренажер EGERIA, а також дитячі смуги перешкод для занять з пожежно-прикладного спорту» [29]. Але це ж крапля у морі. Тож що стосується добровільної пожежної охорони в Україні, то найбільш оптимальним шляхом покращення фінансування цієї сфери є активний розвиток фандрайзингу, що можливо лише в умовах розвинутого громадянського суспільства та високої правосвідомості громадян. Значно прискорити цей процес допоможе налагодження стосунків соціального партнерства між державою, територіальною громадою і бізнесом, який передбачає концепцію соціально відповідального бізнесу, адже пожежна безпека – це справа кожного, і ніхто не повинен залишатися осторонь.

Окрім фінансових питань ще одним дуже важливим аспектом залишається питання створення системи заохочень за участь у добровільних пожежних об'єднаннях. У більшості європейських країн такі соціальні гарантії мають надають значні переваги. У більшості розвинених країн добровільна пожежна охорона організована на принципах матеріального стимулювання (повної або часткової оплати праці) керівної ланки та основного технічного персоналу (водіїв, мотористів, механіків). Діяльність інших членів ДПО стимулюється пільгами, погодинною оплатою праці за виконання роботи з гасіння пожеж або за час чергування в пожежному депо. Наголосимо, що практично в усіх країнах Європейського Союзу і США широко застосовується моральне стимулювання добровільних пожежних у вигляді нагород, відзнак і суспільної подяки [30, 340]. Так, у штаті Меріленд добровільним пожежним залежно від стажу роботи в добровільній пожежній охороні передбачена: безкоштовна стоматологічна допомога; компенсація при покупці окулярів або контактних лінз; відшкодування до 5 тис. доларів у рік витрат на лікування, надання медичних послуг; компенсація до 5 тис. доларів у рік на дитину за дитячий садок; надання відстрочок по виплаті

місцевих податків [14, 173]. Як бачимо, спектр соціальних гарантій дуже різний і залежить від економічної спроможності держави та окремих її територіальних підрозділів. В законопроекті про добровільну пожежну охорону також передбачений ряд соціальних гарантій та пільг, які надаються добровільним пожежним об'єднанням. Поки що висвітлювати цю інформацію не має сенсу, і буде доречним вже після прийняття відповідного закону.

Підводячи підсумки проведеного дослідження можемо дійти висновків, що у добровільній пожежній охороні є значні перспективи в українському суспільстві. Вітчизняний історичний досвід та практика функціонування подібних організацій у розвинутих європейських країнах та США свідчать про значні переваги добровольців вогнеборців. На сьогоднішній день в умовах децентралізації та реформування ДСНС України політична воля держави спрямована створення режиму максимального сприяння створення добровільних пожежних об'єднань у спроможних громадах. Значним поштовхом вперед має стати прийняття закону України «Про добровільну пожежну охорону», яка легалізує діяльність волонтерів і надасть статусу громадського об'єднання добровільній пожежній охороні, що значно розширить повноваження добровольців та надасть їм більшої правової захищеності для успішного виконання взятих на себе завдань. Передумовами якісного виконання волонтерами своїх обов'язків є належна підтримка з боку держави та органів місцевого самоврядування, соціально відповідального бізнесу, яка виражається у створенні системи соціальних гарантій, пільг та заохочень. Також важливим є активізація використання інструментів фандрайзингу задля покращення системи фінансового забезпечення діяльності добровільних пожежних об'єднань.

Звичайно, це не всі проблеми, які існують на сьогоднішній день, в рамках нашої роботи ми зазначили лише деякі окремі аспекти, але потрібно відмітити, що поступова і продумана державна політика у цій сфері, «включення» режиму максимального сприяння розвитку територіальних громад в цій сфері, зможе вивести Україну на більш високий щабель суспільного розвитку і буде запорукою зміцнення громадянського суспільства в нашій державі.

ЛІТЕРАТУРА

1. Державна політика, законодавчі напрацювання, проміжні результати першого етапу децентралізації влади в Україні [Електронний ресурс] : Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/about>.
2. Аналіз масиву карток обліку пожеж (rog_stat) за 12 місяців 2017 року [Електронний ресурс]: Режим доступу: http://undicz.dsns.gov.ua/files/%D0%A1%D1%82%D0%B0%D1%82%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B0/2017/AD_12_2017.pdf.
3. Андрій Галак. Добровільні пожежні команди та організація системи реагування на надзвичайні ситуації в об'єднаних територіальних громадах [Електронний ресурс] / Андрій Галак – Режим доступу: <https://www.slideshare.net/CSIUKRAINE/ss-73481922>.
4. Андрієнко М. В. Модель самоуправління в системі державного управління сферою пожежної безпеки з контуром негативного зворотного зв'язку / М. В. Андрієнко // Інвестиції: практика та досвід. – 2015. – № 2. – С. 127–131.
5. Аналітичний огляд стану техногенної та природної безпеки в Україні за 2016 рік [Електронний ресурс] : Режим доступу: <http://www.dsns.gov.ua/files/2017/8/18/Analit%20dopovid/1%20stan.pdf>.
6. Про схвалення Стратегії реформування системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету

Секція 1. Проблеми нормативно-правового регулювання національної безпеки в Україні

міністрів України від 25 січня 2017 р. № 61-р. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/61-2017-%D1%80>.

7. Про затвердження Плану заходів щодо реалізації Стратегії реформування системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій [Електронний ресурс] : Наказ Державної служби України з надзвичайних ситуацій від 02.03.2017 № 132 : Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/v0132388-17/page>.

8. Кодекс цивільного захисту України [Електронний ресурс] : Закон України від 02.10.2012 № 5403-VI // Відомості Верховної Ради. – 2013. – № 34–35. – 458 с. : Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/rada/card/5403-17>.

9. Порядок функціонування добровільної пожежної охорони [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 липня 2013 р. № 564 : Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/564-2013-%D0%BF/paran9#n9>.

10. Створення і розбудова системи добровільних пожежних команд в дії [Електронний ресурс] : Режим доступу : http://mvs.gov.ua/ua/news/3716_Stvorennya_i_rozbudova_sistemi_dobrovilnih_pozhezhnih_komand_v_dii_FOTO.htm.

11. На Закарпатті функціонує унікальна добровільна пожежна команда [Електронний ресурс] : Режим доступу : http://mvs.gov.ua/ua/news/4765_Na_Zakarpatti_funkcionu_unikalna_dobrovilna_pozhezzna_komanda_FOTO_VIDEO.htm.

12. Киченина В. С. Правовые основы деятельности противопожарной службы Франции / В. С. Киченина // Технологии техносферной безопасности [Электронный ресурс]. — 2013. — Вып. № 1 (47). — Режим доступа : <http://agps-2006.narod.ru/ttb/2013-1/15-01-13.ttb.pdf>.

13. Іванченко І. П. Зарубіжний досвід організації системи цивільного захисту. організаційно-економічна складова / І. П. Іванченко // Інвестиції: практика та досвід. – 2015. – № 23. – С. 156–159.

14. Андронов В. А. Сучасний стан організаційно-правового забезпечення державного управління пожежною безпекою в Україні : монографія / В. А. Андронов, С. М. Домбровська, О. М. Семків, В. Ю. Назаренко. – Харків, 2014. – 279 с.

15. Козинець О. В. Діяльність добровільних пожежних формувань у Наддніпрянській Україні в другій половині XIX – на початку XX ст.: автореф. дис. ... канд. іст. наук : 07.00.01 / О. В. Козинець ; Чорномор. держ. ун-т ім. П. Могили. — Миколаїв, 2010. — 20 с.

16. Томіленко А.Г. Діяльність добровільних пожежних товариств на Правобережній Україні (друга половина XIX – початок XX ст.) [Електронний ресурс] / А. Г. Томіленко : Режим доступу : <http://lib.chdu.edu.ua/pdf/naukpraci/history/2000/5-1-7.pdf>.

17. У шести областях України створять пожежні волонтерські бригади [Електронний ресурс]: Режим доступу : http://mvs.gov.ua/ua/news/3406_U_shesti_oblastyakh_Ukraini_stvoryat_pozhezhni_volonterski_brigadi_FOTO.htm.

18. Проект Закону про добровільну пожежну охорону № 7006 від 27.07.2017 [Електронний ресурс] : Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62374.

19. Кримінальний кодекс України [Електронний ресурс] : Закон України від 05.04.2001 № 2341-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25–26. – ст.131 – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>.

20. На порядку денному об'єднаних громад – забезпечення пожежної охорони (досвід Німеччини) [Електронний ресурс] : Режим доступу : <http://decentralization.gov.ua/news/4372>.

21. CAF World Giving Index 2017: A global view of giving trends [Електронний ресурс] – Режим доступу : https://www.cafonline.org/docs/default-source/about-us-publications/cafworldgivingindex2017_2167a_web_210917.pdf?sfvrsn=ed1dac40_10.
22. Мировой рейтинг благотворительности 2011: глобальные тенденции благотворительности [Електронний ресурс] : Режим доступу : http://vboabu.org.ua/img/forall/World_Giving_Index_2011_rus2.pdf.
23. Річний звіт: Стан розвитку благодійності в Україні – 2011 [Електронний ресурс] : Режим доступу : <http://vboabu.org.ua/img/forall/Report.pdf>.
24. Пілотні проекти [Електронний ресурс] : Режим доступу : <http://www.dsns.gov.ua/ua/Pilotni-proekti.html>.
25. У МВС взяли за пожежних та рятувальників. Замміністра Анастасія Деєва розповідає, що з ними буде [Електронний ресурс] : Режим доступу : <https://nv.ua/ukr/publications/u-mvs-vzjalija-za-pozhezhnih-ta-rjatuvalnikov-zastupnik-ministra-anastasija-djejeva-rozpovidaje-shcho-z-nimi-bude-724238.html>.
26. Світлишин Р. Д. Пріоритети фінансового забезпечення державної служби з надзвичайних ситуацій / Р. Д. Світлишин, С. І. Подобєд // Безпека життєдіяльності. – 2017. – № 9. – С. 22-25.
27. Шнирков О. І. Фандрайзинг: основні особливості та форми: Методичний посібник / О. І. Шнирков., І. О. Мінгазутдінов. – К.: Інноваційний центр з міжнародних освітніх програм «ІНКОС», 2000. – 17с.
28. Чернявська О. В. Фандрайзинг / О. В. Чернявська, А. М. Соколова : Навч. посіб. – 2-е вид., з доопрац. та допов. – К.: Алерта, 2015. – 272 с.
29. Рятувальники Рівненщини отримали сучасне обладнання від польських партнерів [Електронний ресурс]: Режим доступу : http://mvs.gov.ua/ua/news/12148_Ryatuvalniki_Rivnenshchini_otrimali_suchasne_obladnannya_vid_polskih_partneriv_FOTO.htm.
30. Назаренко В. Ю. Добровільна пожежна охорона за кордоном як складова організаційно-правового механізму державного управління пожежною безпекою: досвід для України / В. Ю. Назаренко // Теорія та практика державного управління. – 2013. – Вип. 2. – С. 340-347.

ЦИВІЛЬНА БЕЗПЕКА: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

Білека А. А., канд. юрид. наук, доцент

*Черкаський інститут пожежної безпеки імені Героїв Чорнобиля
Національного університету цивільного захисту України*

Постановка проблеми. Зростання кількості потенційних та реальних небезпек, а також підвищення рівня їх негативного впливу на населення та навколишнє природне середовище, викликає занепокоєння та актуалізує розробку питань, пов'язаних з формуванням цілісної системи забезпечення цивільної безпеки в Україні, яка, поза сумнівом, є складовою національної безпеки держави.

Наразі відбувається процес формування правового інституту цивільної безпеки, тож саме невирішеність і складність багатьох проблем теорії і практики забезпечення національної цивільної безпеки в нових умовах соціально-економічного та інформаційно-культурного розвитку України свідчать про актуальність досліджуваної теми та обумовлюють інтерес до подальших наукових розвідок у цьому напрямку.

Прикладне значення дослідження полягає у тому, що, виходячи з теоретичної конструкції цивільної безпеки, будуть вирішуватись питання правотворчої і правозастосовчої діяльності органів державного управління.

Секція 1. Проблеми нормативно-правового регулювання національної безпеки в Україні

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зауважимо, що окремі аспекти досліджуваної проблеми були предметом дисертаційних досліджень, які проводили О. Ф. Бантишев, К. О. Біла, В. Т. Білоус, О. С. Бодрук, О. А. Делінський, В. С. Картавцев, О. В. Копан, Б. А. Кормич, П. П. Круть, М. Б. Левицька, О. В. Логінов, Ю. Є. Максименко, В. В. Медведчук, М. І. Мельник, В. І. Мунтіян, Н. Р. Нижник, М. М. Пендюра, Г. О. Пономаренко, О. В. Пулим, Г. П. Ситник, О. В. Українчук, О. Л. Хилько, З. Д. Чуйко та ін.

У своїх теоретичних розвідках ми спиралися на наукові роботи, присвячені дослідженню адміністративно-правової природи національної безпеки, таких науковців, як В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, В. Г. Афанасьєв, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, І. Л. Бородін, А. С. Васильєв, В. М. Гаращук, І. П. Голосніченко, З. С. Гладун, Є. В. Додін, С. В. Ківалов, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, В. В. Конопльов, О. В. Копан, Є. Б. Кубко, О. В. Кузьменко, В. І. Курило, Є. В. Курінний, М. П. Кучерявенко, А. В. Ліпкан, Д. М. Лук'янець, В. М. Марчук, Н. М. Мироненко, В. Я. Настюк, В. І. Олефір, О. І. Остапенко, І. М. Пахомов, В. П. Петков, В. Ф. Погорілко, О. П. Рябченко, А. О. Селіванов, В. М. Селіванов, В. Ф. Сіренко, О. В. Скрипнюк, І. А. Тимченко, М. М. Тищенко, В. В. Цветков, В. М. Шаповал, В. О. Шамрай, М. Я. Швець, Ю. С. Шемшученко та ін.

Нас, передусім, цікавить аналіз стану національного законодавства та проблеми його практичного застосування в контексті забезпечення цивільної безпеки держави.

Постановка завдання. Метою дослідження є розробка окремих загальнотеоретичних аспектів цивільної безпеки та аналіз сучасного стану і перспектив її нормативно-правового регулювання в Україні.

Виклад основного матеріалу. Сучасний етап розвитку нашої держави визначає практичне завдання в прогнозуванні розвитку законодавства, підвищенні його соціальної ролі, зміцненні якості, ефективності, вдосконаленні його регулюючої ролі на розвиток суспільних відносин.

Переліком галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 р. № 266 [4] до понятійного апарату сфери цивільного захисту введено новий термін «цивільна безпека». Згаданий перелік вживає термін «цивільна безпека» як назву галузі знань з шифром галузі 26, яка включає наступні найменування спеціальностей: 261 «Пожежна безпека»; 262 «Правоохоронна діяльність»; 263 «Цивільна безпека».

Однак, Конституція України [1], Кодекс цивільного захисту України [2], Закон України «Про основи національної безпеки України» [3] та інші національні законодавчі акти наразі не містять дефініції «цивільна безпека», не визначають її змісту.

05 лютого 2018 року Президент України указом № 21/2018 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 17 січня 2018 року «Про проект Закону України «Про національну безпеку України» [5] увів в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України від 17 січня 2018 року «Про проект Закону України «Про національну безпеку України». Проект Закону вводить поняття «громадська безпека та цивільний захист України», «демократичний цивільний контроль», але, на жаль, не містить поняття «цивільна безпека», хоча аналіз проекту свідчить, що законодавець розуміє під поняттям «громадська безпека та цивільний захист України» саме «цивільну безпеку».

На нашу думку, подібне «розмите» розуміння – неприпустиме. Проблематику саме цивільної безпеки не можна залишати поза увагою. Її слід чітко розглядати в рамках національної безпеки в цілому, оскільки національна безпека передбачає захист національних інтересів і гарантування в Україні безпеки особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз в усіх сферах життєдіяльності. Про це яскраво свідчить стаття 1 чинного Закону України «Про основи національної безпеки України», яка називає національною безпекою – захищеність життєво

важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам у сферах правоохоронної діяльності, боротьби з корупцією, прикордонної діяльності та оборони, міграційної політики, охорони здоров'я, охорони дитинства, освіти та науки, науково-технічної та інноваційної політики, культурного розвитку населення, забезпечення свободи слова та інформаційної безпеки, соціальної політики та пенсійного забезпечення, житлово-комунального господарства, ринку фінансових послуг, захисту прав власності, фондових ринків і обігу цінних паперів, податково-бюджетної та митної політики, торгівлі та підприємницької діяльності, ринку банківських послуг, інвестиційної політики, ревізійної діяльності, монетарної та валютної політики, захисту інформації, ліцензування, промисловості та сільського господарства, транспорту та зв'язку, інформаційних технологій, енергетики та енергозбереження, функціонування природних монополій, використання надр, земельних та водних ресурсів, корисних копалин, захисту екології і навколишнього природного середовища та інших сферах державного управління при виникненні негативних тенденцій до створення потенційних або реальних загроз національним інтересам [3].

Таким чином, Україна постала перед необхідністю, з одного боку, забезпечення цивільної безпеки, а з іншого – правового регулювання цієї діяльності.

Визначити поняття «безпека» дозволить аналіз міжнародних документів.

Зокрема, 6-та Всесвітня конференція по запобіганню і управлінню пошкодженнями (Монреаль, Канада, 15 травня 2002 року) враховуючи, що безпека людини є великою занепокоєністю для цілого світу, слідуючи Універсальній декларації прав народів, Універсальній декларації прав людини, Міжнародному договору про громадянські і політичні права, Міжнародному договору про економічні, соціальні і культурні права, Договору про усунення усіх форм дискримінації жінок, Декларації Організації Об'єднаних Націй про усунення насилля над жінками, Декларації Організації Об'єднаних Націй про захист жінок і дітей від небезпек і озброєних конфліктів, Договору Організації Об'єднаних Націй про права дитини, Віденській декларації і програми дій всесвітньої конференції прав людини, Бейджинської декларації і платформи дій, Декларації Організації Об'єднаних Націй про соціальний прогрес і розвиток, Декларації Організації Об'єднаних Націй про права туземних народів і інших доречних міжнародних інструментів про права людини, керуючись Декларацією Ріо-де-Жанейро про навколишнє середовище і розвиток, Регламентом 21 і іншими доречними інструментами про запобігання індустріальних і екологічних ризиків, і визнаючи багато зв'язків між захистом прав людини і охороною довкілля, керуючись конвенціями і рекомендаціями Міжнародної організації праці, включаючи Декларацію МОП про основні принципи і права на робочому місці, Договір Організації Об'єднаних Націй відносно свободи і захисту прав до організації об'єднань, Договір Організації Об'єднаних Націй відносно застосування принципів права до колективної угоди і Договір про попередження нещасних подій в індустрії, Стамбульську декларацію і програму дій, прийняла декларацію «Право людини на безпеку», метою якої було встановлення постійного стану пильності і розробка механізмів контролю небезпек на безперервній основі [6].

Вказаний міжнародний нормативно-правовий акт прямо декларує, що безпека є основним правом людини і є істотною для досягнення здоров'я, миру, справедливості і благополуччя.

Так, стаття 2 Монреальської декларації визначає безпеку людини як «стан, в якому небезпека і умови, які ведуть до фізичного, психологічного або матеріального збитку, контролюються для того, щоб зберегти здоров'я і добробут індивідів та суспільства» [6].

Секція 1. Проблеми нормативно-правового регулювання національної безпеки в Україні

Загалом, безпека є результатом комплексного процесу взаємодії людини з довкіллям, включаючи фізичні, соціальні, культурні, технологічні, політичні, економічні і організаційні середовища. Безпека, однак, не визначається, як повна відсутність небезпеки. Об'єктом Монреальської Декларації є не ліквідація всіх ризиків, але, скоріше, їх контроль для захисту здоров'я і благополуччя індивідів та суспільства в цілому.

На нашу думку, поняттю «цивільна безпека» притаманні такі ознаки.

По-перше, цивільна безпека є елементом національної безпеки і відповідає її національним інтересам. Вони співвідносяться як частина і ціле.

По-друге, особливий стан суспільного життя – одне з фундаментальних і всеохоплюючих, суб'єктивних прав людини та громадянина, яке торкається основ життєдіяльності, пов'язане з підтриманням нормальних умов життя.

По-третє, цивільна безпека регулюється переважно техніко-юридичними нормами.

По-четверте, наявність загроз з боку різних умов та факторів, які створюють небезпеку життєво важливим інтересам особистості, суспільства та держави. Тому розвиток загроз безпеці приводить до висновку про необхідність комплексного, системного підходу щодо вирішення питань безпеки на будь-якому рівні: глобальному, державному, регіональному, локальному, чи на рівні людини.

По-п'яте, забезпечення цивільної безпеки здійснюється завдяки певним заходам впливу. Цивільна безпека при наявності загрози досягається проведенням комплексу заходів організаційно-правового, еколого-економічного, науково-методичного, інженерно-технічного, організаційно-превентивного, регулятивно-стимулюючого та іншого характеру, адекватним загрозам життєво важливих інтересів людини, суспільства і держави. Під правовим регулюванням у цьому аспекті слід розуміти законодавчу та підзаконну нормативно-правові бази.

По-шосте, метою забезпечення цивільної безпеки є підвищення захищеності особистості в умовах поглибленої кризи та посилення негативного впливу техногенної діяльності на навколишнє природне середовище.

Отже, цивільна безпека – це комплексне поняття, об'єкт державного регулювання, складова національної безпеки України, стан захищеності життєво важливих для держави, суспільства та особи інтересів, прав і свобод людини і громадянина з урахуванням актуальних загроз, який забезпечується державними правоохоронними органами, силами цивільного захисту та органами загальної компетенції, на які Конституцією та законами України покладено функції із забезпечення національної безпеки України.

Тож, на нашу думку, наразі правовий інститут цивільної безпеки потребує спеціального правового регулювання, тобто здійснюваного державою за допомогою права і сукупності правових засобів упорядкування цих суспільних відносин, їх юридичного закріплення, охорони і розвитку, оскільки за допомогою правового регулювання відносини між суб'єктами набувають певної правової форми, що має державно-владний характер (в юридичних нормах держава окреслює межі можливої та належної поведінки).

Варто зазначити, що правове регулювання завжди пов'язане з реальними відносинами та спрямоване на задоволення законних інтересів суб'єктів права, отже є конкретним і цілеспрямованим.

Основними напрямками правового регулювання є закріплення і охорона нових суспільних відносин; заборона певних суспільних відносин і поведінки; зміна характеру відносин у певній сфері; стимулювання розвитку певних суспільних відносин; сприяння (за допомогою нових законів) виникненню і формуванню нових відносин і суспільних явищ.

У правовому регулюванні право реалізується через його механізм – систему правових засобів і форм (норми права, правовідносини, акти реалізації

і застосування норм права тощо). Механізм правового регулювання складають елементи, обов'язкові на окремих його стадіях. Кожний елемент виконує специфічну роль у регулюванні діяльності суб'єктів і суспільних відносин, що виникають на їх основі, серед них: принципи права, норми права, нетипові правові розпорядження (спеціалізовані норми права), об'єктивовані в нормативно-правових актах; правовідносини, суб'єктивні юридичні права і обов'язки в їх конкретизації; акти безпосередньої реалізації прав і обов'язків; акти застосування норм права. Використання у певному порядку тих чи інших елементів механізму характеризує процес правового регулювання.

Вбачається, що державна система цивільної безпеки має захищати від загроз, що проявляються у локальних, регіональних і глобальних масштабах, а основними принципами забезпечення цивільної безпеки в Україні мають стати пріоритет прав і свобод людини і громадянина, верховенство права, своєчасність і адекватність заходів захисту національних інтересів реальним і потенційним загрозам, чітке розмежування повноважень та взаємодія органів державної влади у забезпеченні цивільної безпеки тощо.

У питанні щодо підвищення ефективності правового регулювання у сфері цивільної безпеки, приєднуємось до наукової позиції В. Медведчука, який наголошує на тому, що проблема забезпечення ефективності законодавства може бути вирішена на таких основних підставах:

1. Приймаючи законодавчий акт, особливу увагу слід приділяти додержанню методології прийняття закону, як і будь-якого іншого нормативного акту, вимог, так званого, «ланцюга ефективності», а саме: потребі і соціальному інтересу в такому законі; цілям, які досягатимуться з допомогою закону; достатності засобів, якими запроваджується закон, з точки зору досягнення поставлених цілей; визначенню конкретних адресатів закону; системі контролю за його виконанням.

2. Пануюча у суспільстві правосвідомість, без будь-яких застережень, має визнавати принцип верховенства закону, послідовно реалізувати його у існуючій правовій системі, а також у практичних діях усіх ланок державного апарату.

3. Закони мають бути спрямовані на реалізацію головних положень Конституції України, вирішення найважливіших проблем, які ставить суспільству життя. При цьому слід враховувати, що не тільки норми Конституції, а й більшість чинних законів є нормами прямої дії, тому потрібно звести до мінімуму нормативні акти, які приймаються «на розвиток закону», що досить часто змінює зміст вимог та правил ним встановлених.

4. Необхідно забезпечити цілковиту відповідність між законами та процесом їх реалізації. Правореалізацією мають бути охоплені, насамперед, права та обов'язки, закріплені в законі.

5. Національне законодавство повинно відповідати загально визнаним принципам та нормам міжнародного права, демократичній міжнародній практиці;

6. Закони мають відповідати загальному напрямку впроваджуваних реформ, а також меті економічного, політичного, соціального розвитку, забезпечувати цілісність і чітку структуру законодавства, мобільність і універсальність його галузей [11, с. 69].

На нашу думку, на часі проведення систематизації законодавства про національну безпеку України.

Систематизація законодавства має велике значення для правової системи України. За умови науково обґрунтованої систематизації, нормативний матеріал розташовується не механічно, а відповідно до внутрішньої єдності та структури всієї правової системи, тобто відповідно до специфіки самого права. Це дає можливість найбільш аргументовано групувати норми права, розкривати внутрішні зв'язки і розходження між ними, виводити загальні принципи

Секція 1. Проблеми нормативно-правового регулювання національної безпеки в Україні

та поняття, виробляти через компетентні органи перетворення в самому нормативному матеріалі, які вдосконалюють його і враховують характер регульованих відносин. У цьому полягає взаємозв'язок між правовою системою і систематизацією. Наявність подібного взаємозв'язку пояснює той факт, що практичні потреби в систематизації законодавства завжди обумовлюють й інтенсивне дослідження правової системи.

Систематизація законодавства – це діяльність з упорядкування й удосконалення нормативного матеріалу шляхом його обробки і розміщення за класифікаційними критеріями, що обираються відповідно до тих завдань, які розв'язуються цією діяльністю. Вона сприяє ефективному здійсненню правотворчої діяльності, зокрема, виявленню причин суперечностей, невідповідностей у нормативному регулюванні та способів їх усунення, забезпечує зручність при реалізації прав громадян, можливість оперативного знаходження норм і їх правильного тлумачення.

Обов'язковою умовою систематизації є встановлення нормативності актів, так само як і відокремлення нормативних положень, що містяться в цих актах, від приписів і положень, які мають ненормативний характер і не підлягають систематизації.

Основними результатами процесу систематизації є:

- правове регулювання широкого спектру нормативно-правових актів, врахування їх специфіки та особливостей упорядкування;
- виключення або, принаймні, обмеження дублювання норм різними галузями законодавства;
- усунення прогалин;
- подолання колізій у законодавстві;
- створення умов відповідної юридичної кваліфікації.

Систематизація законодавства стала необхідною у зв'язку з накопиченням великої кількості розрізаних актів, суперечливістю законів, виданих у різний час, та неузгодженістю термінології.

Конкретний результат систематизації виступає в певній формі – залежно від спрямування.

У частині, що стосується національної безпеки, на нашу думку, варто застосувати кодифікацію. Робота з кодифікації законодавства є складною й відповідальною. Тут має місце не лише зовнішнє впорядкування нормативного матеріалу, його розташування у певному порядку, але й перегляд норм, що містяться в законах та інших нормативно-правових актах, скасування застарілих і неефективних, прийняття нових, заповнення прогалин, усунення дублювання, розбіжностей і суперечностей, їх узгодження. Кодифікації найчастіше піддаються норми, розраховані на тривалий проміжок часу, оскільки більш динамічні сфери регулюються поточним законодавством.

Кодифікаційні акти покликані бути основою законодавчої діяльності. Кодифікація завжди має офіційний характер та сприяє посиленню стабільності національного законодавства.

Кодекс – це єдиний, зведений, юридично і логічно цілісний, внутрішньо узгоджений нормативно-правовий акт, що має складну структуру, значний обсяг, поділяється на частини. Кодекси, що розробляються, є новими законодавчими актами, які заміняють закони, що діяли раніше, і акти, що регулюють те саме коло суспільних відносин. Незважаючи на широке коло правових норм, що містяться в кодексі, йому притаманна цілісність, внутрішня єдність і власна система.

Сучасний етап розвитку суспільства висуває принципово нові вимоги до механізму правового регулювання цивільної безпеки. Законодавство багато в чому не встигає за динамікою розвитку суспільних відносин, інколи суперечить раніше

прийнятим правовим актам. Без систематизації нормативно-правових актів неможливо удосконалити законодавство, привести його до певної системи, а недосконалість чи відсутність упорядкованості в нормативному матеріалі спричиняє недоліки у процесі правотворчості.

Видається доцільним законодавчим шляхом закріпити перелік важливих інтересів людини, визначити перелік загроз у сфері цивільної безпеки, систематизувати чинні норми права. Така систематизація не тільки сприятиме повній реалізації закладеного у чинних нормах потенціалу шляхом поліпшення їх взаємодії, а й визначить прогалини у правовому регулюванні, що спонукатиме до конструювання нових норм для надання системі цивільної безпеки цілісного характеру.

На нашу думку, існуючі у правовому регулюванні цивільної безпеки проблеми можна вирішити завдяки прийняттю кодифікованого нормативно-правового акту – Кодексу національної безпеки України.

Сьогодні Україна потребує не Стратегії національної безпеки України, чи Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту, а саме Кодексу національної безпеки України.

Структурне виокремлення цивільної безпеки в окремий розділ майбутнього Кодексу національної безпеки України, дозволить реалізувати державну політику у сфері цивільної безпеки, положення національного і міжнародного законодавства, створить умови для підвищення ефективності системи управління щодо забезпечення цивільної безпеки тощо.

Варто констатувати, що чинниками, які негативно впливають на ефективність чинного законодавства у сфері цивільної безпеки, є: неадекватність чинних нормативно-правових актів сучасним соціально-політичним реаліям та низька соціально-правова якість нормативно-правових актів.

На нашу думку, ефективність чинного законодавства у сфері цивільної безпеки залежить від правильності застосування принципів загальності, послідовності, комплексності, системності тощо.

На сучасному етапі основними реальними та потенційними загрозами цивільній безпеці України, стабільності в суспільстві є: невідповідність сучасним викликам стану єдиної державної системи цивільного захисту, сил цивільного захисту, їх технічного оснащення; значне антропогенне і техногенне перевантаження території України, зростання ризиків виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру; погіршення технічного стану гідротехнічних споруд каскаду водосховищ на річці Дніпро; невідтримання в належному технічному стані ядерних об'єктів на території України; небезпека техногенного, у тому числі ядерного та біологічного, тероризму тощо.

Сучасне законодавство, що визначає правові засади забезпечення цивільної безпеки є занадто суперечливим і неефективним у регулюванні цивільної безпеки, позаяк будується на різних критеріях за відсутності єдиної концепції правового регулювання цивільної безпеки, а тому потребує вдосконалення шляхом опрацювання цілісної системи правового регулювання цивільної безпеки, яка б ґрунтувалася на єдиних засадах.

Висновки. Проведене дослідження правових ознак цивільної безпеки, її сутності, характеристик, сучасної системи правового регулювання дало нам уявлення про цивільну безпеку як правове явище, допомогло окреслити напрямки її правового регулювання, виявити недоліки чинної системи правового регулювання і дає підстави сформулювати нижченаведені висновки.

Розвиток суспільних відносин привели українське суспільство до нового якісного стану, нової державності, яка з часом повинна стати правовою, соціальною державністю. У цих умовах все більше інтенсифікуються правові зрушення в житті

Секція 1. Проблеми нормативно-правового регулювання національної безпеки в Україні

країни. Особливо важлива роль тут належить правовій системі. Саме вона справляє великий вплив на характер змін у суспільстві, вдосконалення законодавчого процесу, підвищення ефективності юридичного регулювання, формування суспільної й індивідуальної свідомості.

Вважаємо, що в Україні, як в усіх цивілізованих країнах, цивільна безпека є складовою національної безпеки України і має стати одним з пріоритетних національних інтересів в умовах потенційних і реальних стихійних лих, аварій та катастроф тощо.

Вбачається, що цивільна безпека – це стан захищеності життєво важливих для держави, суспільства та особи інтересів, прав і свобод людини і громадянина з урахуванням актуальних загроз, який забезпечується державними правоохоронними органами, силами цивільного захисту та органами загальної компетенції, на які Конституцією та законами України покладено функції із забезпечення національної безпеки України.

На нашу думку, потреба кодифікації законодавства у сфері національної безпеки у формі прийняття комплексного законодавчого акту є загальною проблемою, яку слід розглядати у якості пріоритетних завдань державної політики.

Тож, актуальність проблем, пов'язаних із правовим забезпеченням цивільної безпеки нашої держави, не викликає сумнівів, оскільки від їх правильного розв'язання безпосередньо залежить вирішення не лише теоретичних дилем, а й конкретних питань правозастосування. Наразі необхідно виробити принципово нове ставлення держави до питання національної безпеки держави у контексті, передусім, забезпечення цивільної безпеки.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
2. Кодекс цивільного захисту України від 02 жовтня 2012 року [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>.
3. Закон України «Про основи національної безпеки України від 19.06.2003 р. [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/main/964-15>.
4. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти» від 29 квітня 2015 р. № 266 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/266-2015-п>.
5. Президент України. Офіційне інтернет-представництво. [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/212018-23566>.
6. Монреальська декларація. Право людини на безпеку. [Електронний ресурс]: Режим доступу: avionics.nau.edu.ua/.../Монреальська%20декларац%20.
7. Бобровник С. В. Правова система, правова надбудова та механізм правового регулювання: співвідношення понять // Правова держава. – Вип. 13. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2002. – С. 48–55.
8. Головченко В. Теоретичні та політико-правові аспекти ефективності державного управління // Право України. – 1997. – № 5. – С. 93–98.
9. Ліпкан В. А. Адміністративно-правове регулювання національної безпеки України: [монографія] / Володимир Анатолійович Ліпкан. — К. : Текст, 2008. — 440 с.
10. Ліпкан В. А. Національна безпека України: нормативно-правові аспекти забезпечення : [монографія] / В. А. Ліпкан. — К. : Текст, 2003. — 180 с.
11. Медведчук В. Питання ефективності чинного законодавства // Право України. – 1998. – № 6. – С. 69–72.

12. Мельник О. М. Правове регулювання: проблеми підвищення ефективності // Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. – Вип. 7. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України; Спілка юристів України, 2000. – С. 58–64.

13. Михайлюк В. О., Халмурадов Б. Д. Цивільна безпека: Навч. пос. – К. : Центр учбової літератури, 2008. – 158 с.

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ВИКОНАННЯ СУДОВИХ РІШЕНЬ ЯК ЗАВЕРШАЛЬНОЇ ПРОЦЕСУАЛЬНОЇ СТАДІЇ ЗАХИСТУ ЦИВІЛЬНИХ ПРАВ ОСОБИ

Брайченко С. М.

Черкаський навчально-науковий інститут

ДВНЗ «Університет банківської справи»

Неналежне виконання судових рішень має негативний вплив як на авторитет судової влади, так і України, як держави, яка зобов'язана забезпечити надійне функціонування державно-правового механізму, одне із призначень якого – досягнення кінцевої мети правосуддя, яка полягає в захисті прав та інтересів осіб та реальному поновленню їх порушених прав.

На сьогоднішній день, виконання судового рішення – це невід'ємна складова права особи на судовий захист та охоплює, нормативно визначений комплекс дій, які спрямовано на захист та відновлення порушених прав, свобод, законних інтересів фізичних та юридичних осіб, суспільства та держави.

Розгляд справи в суді прийнято поділяти на процесуальні стадії, однією із яких виступає і стадія виконання рішень. Однак однотайності між правниками у виробленні підходів до класифікації стадій, на сучасному етапі не має. Між науковцями відбуваються дискусії щодо наукового тлумачення поняття виконання судового рішення. Вчені, які досліджують дану тематику, мають дещо протилежні бачення. Чи так важливо досліджувати, чим саме є виконання рішення суду: окремим провадженням щодо реалізації прав сторін чи однією із стадій адміністративного цивільного або господарського процесу.

Корінь дискусій між науковцями щодо стадій процесу полягає в тому, що має місце ототожнення стадій з процесуальними провадженнями. Слід відрізнити процес захисту права особи в ході виконання рішень, перш за все за суб'єктивним складом за змістом правових відносин від процесу захисту права особи в суді. В будь-якому разі, усі ці стадії лишаються складовими єдиного процесу захисту прав особи, який не можна вважати закінченим без відповідного виконання рішення суду. Слід також звернути увагу на те, що, серед правників досягнуто однотайності в ототожненні понять «провадження» і «стадія», що неодмінно тягне за собою необхідність розгляду процесу виконання рішення як провадження [1; 922].

Слушною, хоча не менш дискусивною, є позиція вчених, які досліджують проблеми господарського процесуального права. На думку Балюка І. А., виконання судових рішень це – стадія господарського процесу, у якому спеціальні державні органи здійснюють примусову реалізацію прав суб'єктів господарювання, застосовуючи процесуальні форми. Дана стадія виконання рішень, на думку вченого, є стадією господарського процесу [2; 189]. На підтвердження цієї ідеї, необхідно визнати, що виконавче провадження здійснюється виконавцями у тісній взаємодії та під контролем суду, при цьому господарський суд бере безпосередню участь у виконанні рішення.

Секція 1. Проблеми нормативно-правового регулювання національної безпеки в Україні

Слід внести уточнення у приведені формулювання, оскільки воно датується 2008 роком, хоча на сьогодні, у зв'язку зі змінами до законодавства, примусове виконання судових рішень і рішень інших органів (посадових осіб) (далі – рішення) покладається на органи державної виконавчої служби та у визначених Законом України «Про виконавче провадження» випадках – на приватних виконавців [3].

Оскільки, господарське судочинство розвивається в певній послідовності, за стадіями, то і стадія господарського процесу розглядається як сукупність процесуальних дій по окремо взятій справі, які спрямовані на певну процесуальну мету, що характеризується специфічним змістом, широким колом суб'єктів процесуальної діяльності та особливим процесуальним й документальним забезпеченням [4; 14–17]. Кожна стадія господарського процесу має специфічний характер, що зумовлено об'єктом цих відносин, суб'єктом складом учасників на певній стадії, метою та змістом її процесуальних дій.

Автор погоджується з думкою Єфімова О. М. щодо того, що саме зміст і мета, проміжна або прилегла, є головним критерієм розподілу господарського процесу на стадії. Стадія цивільного процесу – це сукупність процесуальних дій, що об'єднанні відповідною процесуальною метою, оскільки усі стадії цивільного процесу спрямовані на досягнення тотальної мети – здійснення правосуддя.

Ряд вітчизняних вчених, також наполягають, що цивільне судочинство складається з окремих стадій або частин, що характеризуються сукупністю процесуальних правових відносин, дій, та об'єднаних найближчою метою [5; 56–58].

Цілком зрозуміло, як цивільний і господарський процес, так і адміністративне судочинство, потрібно поділяти на стадії, кожна з яких має відмінність від інших за своїм змістом та за метою процесуальних дій, що вчиняються судом на певному процесуальному етапі. Усі стадії законодавчо впорядковано та спрямовано на досягнення генеральної мети судочинства, після того, як досягнуто найближчу процесуальну мету, що характерна для відповідної стадії. Однак, предметом дискусії залишається – чи відносити виконання рішень до процесуальних стадій певного виду судочинства? Окрема група вчених висловлює переконання, що стадія виконання судових рішень у повній мірі відповідає характеристикам стадії процесу, а виконавче провадження визначається, як окрема стадія цивільного процесу, оскільки застосування норм матеріального права до спірних правовідносин з метою усунення порушення прав або інтересів особи не є захистом її прав та інтересів [6; 24].

В ході вивчення даної наукової проблематики, автор дослідив думку, яка базується на іншій науковій позиції. Інша група вчених, погоджуючись з тим, що стадією цивільного процесу є сукупність процесуальних дій, які поєднані найближчою процесуальною метою, проте, виконання судових рішень не розглядаються, як стадія процесу, зокрема, цивільного [7]. За такими твердженнями, виконавче провадження – це самостійне процесуальне провадження, а не частина певного процесу.

В загальноприйнятому розумінні, одним із учасників процесуальних правовідносин виступає суд, тому не всі правовідносини, зокрема правовідносини між виконавця та боржником або стягувачем, без участі суду, можна назвати процесуальними. Виконання судових рішень, не зважаючи на єдність із процесом захисту прав особи в суді, в певній мірі є самостійним процесом, у якому правовий статус учасників є відмінним від їх правового статусу у цивільному процесі, при цьому загальна мета щодо захист права особи лишається незмінною.

Розглядаючи наведені визначення, автор дійшов розуміння, що вітчизняні правники поділяють на стадії провадження процес розгляду справи в суді, а не безпосередньо процес виконання судового рішення. Також необхідно визнати, що встановлено певний зв'язок у структурному плані між стадіями та провадженнями

у процесі. Здійснюючи порівняння стадій та проваджень можна дійти висновку, що стадії виражають собою динамічну характеристику процесу, тоді, як провадження – предметну. Саме тому, науково коректно, для позначення процедури виконання рішення юрисдикційних органів, застосовувати термін «стадія», оскільки термін «провадження» застосовується в результаті термінологічної інерції законодавця [7; 20-23]. На думку автора, є сенс підтримати дану позицію в частині того, що процес виконання рішень не потрібно розглядати в якості провадження. Доцільно розглядати виконання рішень, як фінальну стадію захисту прав особи в судовому процесі. Цікавою також видається спроба науковців-процесуалістів структурно поєднати провадження і стадії процесу. Тобто, виділяти не стадії процесу в цілому, а стадії окремо взятих видів проваджень за інстаційною ознакою. Характерно, що для кожного виду провадження можуть бути свої специфічні стадії, визначено їх чисельність, строки та послідовність. Стадії судочинства слідує одна за однією чим декларують єдність та нерозривність процесу захисту прав особи [8]. Також, кожна стадія ставить перед собою процесуальну мету. Розподіляючи процес захисту прав особи на стадії, слід визначати процесуальну мету кожної з них, при тому, що конкретна мета стадії має узгоджуватися із головною метою судочинства – захистом прав особи, тож кожна стадія судочинства є проміжною ланкою процесу.

Підсумовуючи першу частину свого дослідження сучасних проблем виконання судових рішень, приведу власні бачення теоретичного обґрунтування визначення інституту виконання судових та інших рішень.

На думку автора, процес судового захисту прав особи доцільно поділяти на три стадії:

- 1) правовий захист прав та інтересів особи у суді першої інстанції;
- 2) правовий захист прав та інтересів особи під час перегляду рішення;
- 3) правовий захист прав та інтересів особи під час виконання рішення.

Також пропонується стадію виконання рішення розмежувати на наступні підстадії:

- звернення судового рішення до виконання;
- початок процедури виконання рішення;
- добровільне виконання рішення;
- підготовка до примусового виконання рішення;
- власне примусове виконання рішення;
- контроль за належністю виконання рішення;
- завершення процедури виконання рішення.

Розглянувши теоретичні аспекти проблематики виконання рішень, автор дослідив сучасний стан виконавчого провадження та зосередив увагу на тому, що протягом 2016-2017 років відбулись суттєві законодавчі зміни щодо виконання судових рішень [3]; [9]. Дані зміни відбулись без достатньої попередньої наукової дискусії, не було здійснено теоретичних обґрунтувань, тому практичні працівники сфери виконання рішень виконують свої повноваження, стикаючись із чисельними колізіями та прогалинами, які потребують негайного нормативного врегулювання.

Оновлення українського законодавства, яке врегулює інститут виконання судових рішень та рішень інших органів (посадових осіб), обумовило появу нової правової категорії суб'єктів процесу – приватних виконавців [3]. Відсутність наукових досліджень правового статусу приватних виконавців та коректного тлумачення їх прав та обов'язків, актуалізує питання щодо аналізу їх правового положення в правовідносинах з примусового виконання рішень.

Не зважаючи на те, що в Україні вже функціонують приватні виконавці, наукова дискусія точиться щодо доцільності запровадження даного інституту, його підпорядкування та правової суті. Впровадження інституту приватних виконавців

Секція 1. Проблеми нормативно-правового регулювання національної безпеки в Україні

стало нововведенням в практиці примусового виконання рішень, яке, звісно активно обговорюється в наукових колах. Здійснений аналіз правової літератури показав, що дискусія щодо цього питання синхронно відбувається в декількох напрямках. Перш за все, ряд науковців зосереджують увагу на питаннях переваг та недоліків інституту приватних виконавців протиставляючи його інституту державних виконавців. Інші колеги здійснюють аналіз природи та сутності категорії «приватний виконавець». Необхідно визнати, що в сучасних умовах становлення даного інституту, усі наукові дослідження мають значення для обґрунтування подальшого розвитку виконавчого провадження в Україні.

Ряд вчених-правознавців вважають, що до переваг впровадження в Україні інституту приватних виконавців, слід віднести підвищення якості надання послуг із примусового виконання рішень, а також виведення інституту примусового виконання на якісно новий організаційно-правовий рівень, суттєве зниження бюджетних витрат на утримання виконавців, збільшення фінансових надходжень до державного бюджету, зниження корупційної складової у системі виконання [10].

Слушною, на погляд автора є думка колег, які дійшли висновку, що впровадження інституту приватних виконавців це – суттєвий крок в системі реформування державного управління, оскільки він має характеризуватися значною кількістю переваг. Приватні виконавці законодавчо наділені широким колом повноважень, вони мають статус самозайнятих осіб, що виводить їх на статусний рівень адвоката чи нотаріуса. Законом також розмежовано компетенції приватних та державних виконавців, в залежності від категорії проваджень. Не зважаючи на значну чисельність процедурних прав, законодавець встановив механізм відповідальності за порушення та зловживання своїми правами для останніх [3]. На сьогодні, коли в Україні відбувся перехід до комбінованої системи забезпечення виконавчого провадження, слід зосередити увагу не стільки на питаннях підпорядкованості, скільки на проблемах повноцінного вдосконаленні діяльності приватних виконавців, розширення їх повноважень.

Законом України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» визначено правовий статус приватних виконавців в Україні [3]. У Законі містяться норми, які закріплюють організаційні та юридичні вимоги до формування складу приватних виконавців. Наприклад, ст. 18 Закону, що встановлює вимоги до особи приватного виконавця: наявність громадянства України, досягнення 25 років, наявність вищої юридичної освіти, володіння державною мовою тощо. Також ч. 2 ст. 18 цього Закону, визначає певні обмеження щодо осіб, які претендують на статус приватного виконавця: наявність судимості, визнання судом особи обмеженою у цивільній дієздатності або недієздатною тощо. Безперечно, такий перелік є цілком обґрунтованим, оскільки примусове виконання рішень передбачає, що уповноважена особа має достатній високий рівень правосвідомості та наділена відповідними морально-вольовими якостями. Саме у зв'язку з цим, у ч. 3 ст. 18 Закону встановлені обмеження до приватного виконавця, який під час здійснення своєї діяльності не може займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, діяльності арбітражного керуючого (розпорядника майна, керуючого санацією, ліквідатора), інструкторської та суддівської практики із спорту та роботи в органах Асоціації приватних виконавців України) або підприємницькою діяльністю [3].

Проведене дослідження теоретичних та правових засад діяльності інституту приватних виконавців, дає змогу зробити висновок, що на сучасному етапі він є комплексним правовим інститутом, що має особливий організаційний порядок формування, власну структурну надбудову у вигляді Асоціації приватних виконавців та кваліфікаційної комісії, а також адміністративно-територіальні межі

здійснення діяльності на закріплених виконавчих округах. Зважаючи на незначний час діяльності приватних виконавців в Україні, необхідно визнати, що впровадження комбінованого механізму примусового виконання судових рішень та рішень інших органів (посадових осіб) є розумним та далекоглядним кроком, оскільки конкурентність на ринку послуг, беззаперечно призводить до підвищення їх якості. Законодавець, довіривши приватним виконавцям надважливу сферу адміністративно-процедурної діяльності, здійснив сміливий крок в напрямку підвищення соціально-правового статусу особи у здійсненні правовідносин. Для України це є незвичайним досвідом, оскільки за попередню історію держави не було прикладів примусового виконання рішень органів влади приватними особами, хоч і наділеними відповідними повноваженнями та статусністю.

Альтернативне функціонування приватного та державного інститутів примусового виконання може стати започаткуванням процесу звільнення від корупції даної сфери, оскільки суть діяльності приватного виконавця полягає в максимальному вирішенні інтересів стягувача. Це зумовлено двома факторами. По-перше, розмір грошової винагороди приватного виконавця напряму залежить від розміру стягненої з боржника суми. По-друге, збільшення кількості приватних виконавців в межах округу, зумовлює високу конкуренцію, що змушує виконавця систематично дбати про свою ділову репутацію і не допускати протиправних дій. Звичайно, держава повинна законодавчо та організаційно сприяти розвитку інституту приватних виконавців, який має повністю або ж значною мірою витіснити систему примусового державного виконання.

ЛІТЕРАТУРА

1. Курс цивільного процесу: підручник / В. В. Комаров, В. А. Бігун, В. В. Баранкова та ін.; за ред. В. В. Комарова. Харків : Право, 2011. — 1352 с.
2. Балюк І. А. Господарське процесуальне право: навч. посібник. Київ : КНЕУ, 2008. — 224 с.
3. Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів : Закон України від 02.06.2016 року № 1403-VIII // Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1403-19>.
4. Господарський процес України: підручник / С. В. Васильєв. – Харків : Еспада, 2010. — 288 с.
5. Цивільний процес України: академічний курс: підручник для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / за ред. С. Я. Фурси. Київ : Видавець Фурса С. Я. : КНТ, 2009. — 848 с.
6. Цивільне процесуальне право: підручник / [І. С. Ярошенко, І. О. Ізарова, О. М. Єфімов та ін.]; за заг. ред. І. С. Ярошенко. – К.: КНЕУ, 2014. – 519 с.
7. Цивільний процес: підручник / за заг. ред. Р. М. Мінченко, І. В. Андронов та ін. – 2-е вид., переробл. і доповн. – Київ : Інститут законодавства Верховної Ради, 2016. – 756 с.
8. Навроцька Ю. В., Верба-Сидор О. Б., Воробель У. Б. Цивільне процесуальне право України: навч. посіб. (у схемах і таблицях) / за заг. ред. Ю. В. Навроцької. Львів: ЛДУВС, 2013. – 388 с.
9. Про виконавче провадження: Закон України від 02.06.2016 року № 1404 – VIII // [Електронний ресурс]: Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1404-19>.
10. Правові аспекти запровадження інституту приватних виконавців в Україні / Л. Ю. Сайко, В. В. Ляшенко // Молодий вчений. – 2015. – № 5(3). – С. 75–78.
11. До питання запровадження інституту приватних виконавців в Україні [Текст] / А. В. Солонар, В. В. Васильєва // Юридичний науковий електронний журнал. – 2016. – №1. – С. 65–68.

ПРОБЛЕМИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ЕВАКУАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ ІЗ ЗОНИ АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ ОПЕРАЦІЇ

*Грибенюк Г. С., д-р психол. наук, професор, Журбинський Д. А., канд. техн. наук,
Тарасенко А. В., Черницький В. О., Конельська А. А.*

*Черкаський інститут пожежної безпеки імені Героїв Чорнобиля
Національного університету цивільного захисту України*

За підрахунками Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців (УВКБ ООН), у результаті анексії Криму та антитерористичної операції на Сході України на червень 2014 р. вимушено залишили місця свого проживання і шукали притулку в інших регіонах країни понад 54 тис. громадян. Серед них діти, інваліди, особи похилого віку, тобто особливо вразливі категорії людей. Хоча в державі функціонує система прийому біженців, тобто вигнанців з-за кордону, діє відповідне законодавство, до розв'язання проблеми вимушених внутрішніх переміщень країна була не готовою. Необхідно створювати законодавчу базу, формувати механізми її реалізації, причому в умовах зовнішньої агресії, серйозних економічних труднощів, дефіциту часу, адже вимушені переселенці потребують негайної допомоги [1].

Одним з прикладів масштабної організації та проведення евакуації населення в умовах військових дій, є період Другої світової війни (евакуація 1941–1942 рр. більшої частини населення і промислових об'єктів Європейської частини колишнього СРСР) яка стали унікальним досвідом світової історії [2]. Відбувалася евакуація у небачених дотепер масштабах і в найкоротший термін: 85 % всіх необхідних підприємств були евакуйовані без втрат і через півтора-два місяці почали видавати продукцію. В результаті евакуації, що проводилася із червня по листопад 1941 року, було переміщено 2593 промислові підприємства. У їхньому числі 1523 великих заводи, 18 млн. робітників, службовців і членів їхніх родин. А всього за роки війни число евакуйованих склало близько 25 млн чоловік, причому 17 млн – тільки в червні-грудні 1941 р.

Зростаючі масштаби і складність переміщень населення помножили кількість точок перетину між захистом біженців і міжнародною міграцією. «Змішані переміщення», при яких особи з різними цілями пересуваються разом з одним і тим же маршрутам і на одних і тих же транспортних засобах або користуючись послугами одних і тих же контрабандистів, можуть створювати проблеми для держав, а також ризики для осіб, що пересуваються в рамках таких переміщень [3]. Пересування, здійснюване без належних документів, часто пов'язане з небезпеками. Хоча на біженців і шукачів притулку, доводиться відносна невелика частина глобального переміщення людей, вони все більше пересуваються з однієї країни в іншу і з одного континенту на інший разом з іншими людьми, у яких причини для переміщення інші і непов'язані із захистом.

Перед міжнародним співтовариством постало невідкладне необхідність більш узгодженого і комплексної протидії цьому явищу. Держави взяли на себе зобов'язання щодо захисту біженців з міжнародних інструментів, і дотримання таких в їх колективних інтересах.

Ключ до будь-якої узгодженої і всеосяжної стратегії – збір і аналіз даних і обмін даними про характеристики переміщення і груп, які його утворюють. такі дані повинні, як правило, включати інформацію про умови в країнах походження, мотиви переміщення, видах транспорту, маршрути транзиту і пунктах в'їзду. Міжнародні та регіональні організації мають всі можливості для того, щоб забезпечити підтримку у виконанні цієї функції. Така організація прийому повинна також сприяти реєстрації новоприбулих і видачу їм тимчасових документів.

Зокрема, в ситуаціях, де значна частка новоприбулих – біженці або шукачі притулку, УВКБ ООН могло б сприяти впровадженню необхідних механізмів або іншим чином брати участь в процесі на тимчасовій основі, разом з головним відповідальним виконавцем за даним напрямком роботи [4].

Спеціалізовані «центри прийому» можуть бути ефективним засобом задоволенню потреб осіб, які прибувають в рамках змішаних переміщень, особливо при великій кількості таких осіб або при частому прибутті. Слід зазначити, однак, що центри прийому не завжди можуть бути доречним або необхідним інструментом організації прийому; більш доречним варіантом можуть бути невеликі групові будинки, розміщені в громаді або проживання в приватному секторі. Там, де використовуються центри прийому, належить враховувати наведені нижче фактори.

Розташування центру прийому залежить від пунктів в'їзду та видів транспорту, використовуваних мігрантами і біженцями, що рухаються в складі змішаних переміщень, для в'їзду на територію країни транзиту або призначення. Перевага будівництва центру прийому недалеко від кордону, порту або іншого пункту в'їзду полягає в тому, що він буде більш доступний для прибулих, а органи влади зможуть більш ефективно надавати їм негайну допомогу.

Центрами прийому можуть керувати урядові органи та (або) міжнародні агентства. Іноді для надання допомоги в управлінні центрами прийомів наймають приватних підрядників. Допоміжні послуги часто опиняються поруч різних суб'єктів відповідно до їх повноважень і сферами компетенції. Персонал, задіяний в повсякденній діяльності центру прийому, може проходити навчання за принципами міжнародного біженського права і міжнародного права в галузі прав людини, стандартів поводження та догляду, а також з надання допомоги особам з особливими потребами, такими як жінки в умовах ризику, несупроводжувані або розлучені з сім'ями діти, жертви торгівлі людьми, жертви тортур, особи, які перенесли психологічну травму і особи з обмеженими можливостями.

Безпека і повагу гідності всіх проживаючих в центрі прийому найкращим чином гарантується, наприклад, шляхом обмеження кількості людей, що розміщуються в центрі, забезпечення достатнього простору і відокремленості в спальних приміщеннях, надання окремих туалетних кімнат для чоловіків і жінок, дотримання санітарно-гігієнічних умов, вжиття заходів щодо виявлення торговців людьми і контрабандистів та запобіганню їх попаданню в центр і використання ними центру, а також регулярного технічного обслуговування інженерних систем, зокрема вентиляції, опалення та охолодження. У центрі прийому можуть надаватися такі послуги: забезпечення харчування, в достатній кількості і з дотриманням дієтичних, культурних і релігійних вимог; своєчасна видача основних непродовольчих товарів, таких як одяг, санітарно-гігієнічні вироби, ковдри, рушники; медичний огляд після прибуття, в тому числі виявлення і лікування осіб з гострими медичними показаннями; консультування та психосоціальна допомога; інформація про можливі юридичних варіантах, таких як процедури притулку і спеціальні процедури для осіб з особливими потребами – жертв торгівлі людьми, без супроводу або розлучених з сім'ями дітей, жінок і чоловіків.

Різні держави в різних регіонах впровадили ряд більш-менш повних механізмів організації прийому [3]. У наведених нижче прикладах увагу зосереджено на організації прийому в пунктах першого прибуття. Вони відображають комплекс послуг, наданих державами, включаючи психосоціальну і медичну допомогу, матеріальну підтримку (житло, харчування, одяг, непродовольчі товари), а також доступ до правової допомоги, культурної орієнтації і індивідуальних або групових консультацій з урахуванням віку і гендеру.

Секція 1. Проблеми нормативно-правового регулювання національної безпеки в Україні

Мексика: Альбергом Белень, Тапачула (1997 року – до теперішнього часу). Альберг Белен – один з п'яти «відкритих центрів прийому», відомих як Casadel Migrante («Будинку мігрантів»), в регіоні. Цими центрами управляє Скалабрінській орден католицьких священників. Центри являють собою альтернативу державним установам тримання під вартою («міграційним станціям») як для осіб, які прибувають з дозволом на в'їзд і належними проїзними документами, так і для осіб без таких документів. Альберг Белен забезпечує тимчасове проживання і основні послуги всім мігрантам, їдуть через Тапачула (штат Чьяпас) або в неї. УВКБ ООН підписало угоду з цим центром прийому про надання додаткових послуг з прийому осіб, які шукають притулку.

Італія: розширення можливостей прийому мігрантів, що прибувають на острів Лампедуза (проект «Президія» 2006 р. – до теперішнього часу.). Проект «Зміцнення можливостей прийому мігрантів, які прибувають на острів Лампедуза» (проект «Президія») є ініціативою Міністерства внутрішніх справ Італії. У цьому проекті, розпочатому в березні 2006 р, задіяні кілька гуманітарних агентств. Він покликаний розвивати системи прийому з урахуванням необхідності забезпечення захисту мігрантів і шукачів притулку, які прибувають в рамках нерегулярних переміщень по морю в Південну Італію. Допомога та інформаційні послуги надаються на острові Лампедуза і в інших пунктах в'їзду в Італію. З березня 2009 р. проект повністю фінансується Міністерством внутрішніх справ Італії. Серед осіб, які прибувають на Лампедузу, – Громадяни Єгипту, Еритреї, Гани, Іраку, Нігерії, Марокко, Палестини, Тунісу і Судану.

Південно африканська республіка: зміцнення можливостей прийому в Мессіна, (2009 р. – до теперішнього часу). З 2008 р. в місті Мессіна (провінція Лімполо, Південно-Африканська Республіка) спостерігається значний приплив зimbabweських біженців, мігрантів та осіб, що шукають притулку. Це переміщення викликано, зокрема, загостренням ситуації в Зімбабве, а також відкриттям Міністерством внутрішніх справ (МВС) в липні 2008 р. центру прийому біженців на території виставкового комплексу в Мессіні. Оцінки кількості осіб, реєструються в Мессіні для отримання притулку через МВС, коливаються від 300 до 400 осіб в день. Зіткнувшись з ситуацією майже кризового рівня, УВКБ ООН та його партнери виробили ряд заходів, побудованих на місцевих ініціативах.

Тобто на наш час проблема міграції є дуже актуальною і у міжнародних країн є свої методи вирішення цієї проблеми [3].

Російська агресія проти України, анексія Криму та тимчасова окупація окремих районів Донецької та Луганської областей [5], розпочали нову еру стимульованих міжнародних конфліктів, посилили дію наявних в міжнародному безпековому середовищі негативних чинників і запустили додаткові руйнівні тенденції, порушивши міжнародно-правові засади світового порядку. Соціальні наслідки анексії, агресії, війни є болючішими, які стосуються всіх без винятку мешканців України: і тих, хто опинився на окупованій території або безпосередньо бере участь в антитерористичній операції (АТО), і тих, хто продовжує жити звичайним життям далеко від зони бойових дій. Війна безпосередньо загрожує життю і здоров'ю людей, руйнує нормальні умови їх існування, позбавляє майна та джерел доходів, збільшує кількість сиріт, погіршує доступ до освіти та системи охорони здоров'я. Внаслідок анексії Росією АР Крим та втрати Україною контролю над частиною території Донецької та Луганської областей в Україні з'явилися великі потоки людей, які були змушені залишити місця свого постійного проживання і переселитись до інших регіонів України. У вітчизняній науковій літературі, засобах масової інформації їх визначають як «внутрішні мігранти», «вимушені переселенці», в офіційних документах – як «внутрішньо переміщені особи» (ВПО) [6].

Це визначення співпадає з положеннями, які викладені в керівних документах Організації Об'єднаних Націй, де зокрема в «Керівних принципах з питань про переміщених осіб всередині країни» наведено, що «Внутрішньо переміщені особи – це окремі особи, чи групи осіб, які були змушені залишити свої помешкання, або місця постійного проживання в результаті, або щоб уникнути наслідків збройного конфлікту, проявів насильства, порушень прав людини, стихійних або спричинених діяльністю людини лих, чи техногенних катастроф, і які не перетнули міжнародно-визнаних державних кордонів» [7]. Таким чином можна стверджувати що основні визначення не співпадають з даними документа, такого, як Постанова КМУ № 841 «Про затвердження Порядку проведення евакуації у разі загрози виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру» [8], яка регламентує організацію і проведення евакуаційних заходів, як таких, що проводиться при загрозі та виникненні НС. З іншого боку керівні документи, які визначають порядок проведення евакуаційних заходів дають інше визначення для осіб, які вимушені залишити місця свого проживання – це евакуйоване населення.

Перша хвиля внутрішньо переміщених осіб виникла навесні 2014 року внаслідок анексії Криму. Більшість переселенців залишили півострів з березня по серпень 2014 року. Проте з початком антитерористичної операції на території Донецької та Луганської областей виникла нова, значно чисельніша, група внутрішньо переміщених осіб ВПО. Якщо перші переселенці з Донбасу виходили переважно з політичних міркувань, не сприймаючи порядків самопроголошених республік, розгортання воєнних дій змусило тисячі людей рятувати своє життя. Згідно з першими даними з Донбасу, оприлюдненими в червні 2014 року, ВПО нараховувалося на той час трохи більше ніж 3 тис. осіб. Проте кожне загострення ситуації викликало нові масштабні переселення. Найінтенсивнішими вони були в липні-серпні та в жовтні 2014 року, а також січні-лютому 2015 року. Виїзди з району бойових дій відбувалися здебільшого спонтанно, з мінімальною кількістю особистих речей та коштів, часто з ризиком для життя. За урядовою інформацією, станом на 23 жовтня 2015 року з тимчасово окупованої території та районів проведення АТО до інших регіонів України переміщено 973120 осіб, зокрема з Донецької, Луганської областей 951891 особу, з АР Крим і м. Севастополя 21229 осіб.

За даними Міністерства соціальної політики станом на кінець лютого 2016 року в Україні нараховувалося 1 735 000 внутрішньо переміщених осіб [8]. З них, за приблизними оцінками, 22 000 з Криму та понад 1 700 000 – зі Сходу України. Близько 60 % ВПО – це пенсіонер(к)и, 23.1 % – працездатні особи, 12.8 % – діти та 4.1 % – неповносправні особи. Слід зауважити, що дані про кількість ВПО, що надходять з різних офіційних джерел, а часом і з одного й того ж джерела, суттєво відрізняються або суперечать один одному. Привабливими для переселенців є найбільші міста, зокрема, обласні центри та очолювані ними адміністративні райони. У Івано-Франківську поселилось 50 % переселенців області, у Вінниці – 46 %, у Полтаві – 41 %. у Запоріжжі – 40 %. Серед цільових міст найбільший показник співвідношення місцевого населення та вимушених переселенців має Бердянськ, де навіть із врахуванням населення району кількість ВПО на 10 000 місцевого населення складає 880 осіб. На другому місці – Миргород, у якому на 10 000 населення припадає 735 переселенців. У Енергодарі цей показник складає – 468, у Запоріжжі та районі – 355, у Мелітополі – 302 особи. У віковій структурі цільових областей спостерігаються відмінності. Полтавська область відрізняється від інших високою часткою ВПО, які належать до категорії непрацездатних: 45,9 %. Найменша частка непрацездатних серед цільових областей на Франківщині – 15,6 % і відповідно – найбільше працездатного

Секція 1. Проблеми нормативно-правового регулювання національної безпеки в Україні

населення (55,2 %) та дітей (29,2 %). Проте, у всіх досліджуваних регіонах частка осіб похилого віку та інвалідів серед ВПО є меншою, ніж в цілому по Україні, натомість частка дітей є підвищеною.

Окрім регіонів України, жителі тимчасово окупованих територій та району проведення антитерористичної операції переселяються також за межі держави. Хоча інтенсивність вимушених переселень завдяки певному прогресу мирного врегулювання наразі знизилася, але ненадійність припинення вогню, а також руйнування місць попереднього проживання ВПО й надалі обумовлюють зростання їх кількості [9].

Багато людей, які залишаються в районах, контрольованих збройними угрупованнями, не мають достатніх можливостей, засобів або підтримки для того, щоб залишити ці райони самостійно. Евакуація, яку організовує українська влада і волонтерські організації, є їхнім єдиним шансом добровільно залишити постраждалі внаслідок конфлікту території. Спираючись на наведені цифри, органам місцевого самоврядування вдалось за відносно короткий термін евакуювати (перемістити) більшу частину населення, яка опинилась в зоні проведення АТО. В то час ця робота виявила ряд суттєвих недоліків або недоопрацювань в існуючій нормативно-правовій базі. Зокрема було прийнято рішення здійснювати евакуацію населення цих регіонів через так звані транзитні пункти.

У зв'язку з ситуацією, яка склалася в Україні, зросла кількість запитів до Управління Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй (УВКБ ООН) стосовно міжнародних стандартів захисту та допомоги внутрішньо переміщеним особам. Про неготовність держави до розв'язання проблем ВПО свідчить непростий процес законотворення щодо визначення їх статусу та забезпечення прав. Ухвалений парламентом перший варіант відповідного Закону було ветоано Президентом, як такий, що не відповідає ані Конституції України, ані міжнародним стандартам поведінки з ВПО. Недоречність багатьох його норм ілюструє хоча б той факт, що в зазначеному Законі ВПО визначалися як «внутрішні мігранти». Чинний Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» було прийнято зі значним запізненням, лише в жовтні 2014 року. В ньому передбачено порядок реєстрації ВПО та створення Єдиної інформаційної бази даних щодо цієї групи населення. Він гарантував переміщеним особам право на зайнятість, у тому числі спрощену систему реєстрації юридичних і фізичних осіб – підприємців, отримання статусу безробітного, пенсійне забезпечення, соціальне страхування, соціальні послуги, навчання, виборче право, умови для тимчасового чи тривалого проживання включно із розробленням програм пільгового кредитування будівництва та купівлі житла, захист від дискримінації, право на добровільне повернення в місця попереднього проживання та багато іншого [6]. Громадські організації, які надають допомогу вимушеним переселенцям та людям із зони проведення АТО, провели прес-конференцію «Проблеми евакуації мешканців східних регіонів із зони проведення АТО» [10]. Олександр Горбатко, координатор громадської ініціативи Донбас SOS, підкреслив, що більшість громадян, що живуть в зоні проведення АТО, наразі перебувають в інформаційній блокаді. Люди не знають про шляхи евакуації: зелені коридори, поїзди, що курсують, електрички, автобуси. Вони також не володіють інформацією про підтримку та допомогу держави – яким чином держава може забезпечити їх тимчасовим житлом, не знають про можливості отримати соціальні виплати іншому регіоні, а також вирішення інших проблем, пов'язаних зі зміною місця проживання. Надання належної допомоги переміщеним особам стикається із серйозними труднощами внаслідок об'єктивно складної ситуації в державі, економічної кризи, воєнних дій та руйнувань. Разом з тим певні недоліки закладено в самих підходах до проблем ВПО. Політика у відповідній сфері формується

Забезпечення цивільної безпеки України: сучасний стан і перспективи

та реалізується різними відомствами, міжнародними та волонтерськими організаціями. Їй бракує координування, а головне – визначеної кінцевої мети [11].

Для забезпечення безпеки цивільного населення, яке опинилось у зоні конфлікту, було організовано гуманітарні евакуації. В ході цих евакуацій також виникла низка проблем із захистом, а саме:

- складнощі з організацією евакуації зі спеціальних установ для інвалідів, літніх осіб або дітей, в тому числі, – з вивезенням документації (посвідчення особи, медичні карти, і т. д.);

- виявлення місць для розміщення евакуйованих осіб в інших об'єктах на контрольованих Урядом територіях;

- необхідність отримання згоди на евакуацію у осіб, що може бути важко отримати (через велику кількість таких осіб, їхню інвалідність, тощо або просто тому, що не всі згодні на евакуацію);

- проблеми у сфері безпеки безпосередньо у момент евакуації (обстріли з важких озброєнь) і в деяких випадках відмова з боку так званої «влади» самопроголошених «Донецької народної республіки» та «Луганської народної республіки» дозволити евакуацію;

- організація перевезень і прийому евакуйованих осіб на місцях; розділення сімей. Координація дій зацікавлених сторін також згадувалась як проблемне питання [12].

Основна проблема у цій сфері полягає у відсутності комплексного підходу при врегулюванні питань, пов'язаних із захистом прав та організацією евакуації ВПО.

Україна — не перша держава, яка стикнулася з масовою міграцією населення внаслідок окупації частини території і/або військового конфлікту. У міжнародній практиці розрізняють біженців, тобто громадян, які вирішили шукати безпеки за кордоном власної держави, і внутрішньо переміщених осіб (або вимушених переселенців), тобто тих, хто вирішив не залишати територію власної держави. Відповідальність за створення умов, у яких права вимушених переселенців будуть захищені нарівні з правами всіх громадян, але з урахуванням особливих потреб, що виникли в результаті раптового переїзду, повністю лягає на державу, чиїми громадянами вони є.

На виконання Указу Президента від 15 березня 2014 р. № 302-8т «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 12.03.2014 «Про додаткові заходи щодо забезпечення національної безпеки, суверенітету і територіальної цілісності України» [13], ДСНС України був виданий наказ від 11 жовтня 2014 року № 579 «Про організацію виконання формуваннями ОРС ЦЗ ДСНС України заходів у зоні антитерористичної операції та на території Донецької і Луганської областей» [14]. Зокрема у цьому наказі було зазначено певний перелік заходів для ДСНС України та одним із пунктів цих заходів є забезпечення діяльності транзитних пунктів для тимчасово переміщених осіб. Додатково до цього наказу був виданий наказ ДСНС України № 355 від 03.07.2014 р. «Про розгортання транзитних пунктів зустрічі внутрішньо переміщених осіб», в якому було визначено виконавців та місця розгортання транзитних пунктів [15]. Додатково до цього наказу був виданий наказ ДСНС України № 355 від 03.07.2014 р. «Про розгортання транзитних пунктів зустрічі внутрішньо переміщених осіб», в якому було визначено виконавців та місця розгортання транзитних пунктів [15]. Де начальникам Головних управлінь ДСНС України у Донецькій (Ільченко М. В.), Луганській (Дробот О. М.) та Харківській (Волобуєв О. В.) областях було наказано у взаємодії з місцевими органами влади здійснити рекогносцировку, уточнити місця та розпочати з 4 липня 2014 року розгортання на базі штатних пунктів життєзабезпечення транзитних пунктів зустрічі внутрішньо переміщених осіб (далі – транзитні пункти) з розрахунку на 500 осіб кожний, у тому числі:

- Донецька область – в районі міста Красноармійськ;

Секція 1. Проблеми нормативно-правового регулювання національної безпеки в Україні

- Луганська область – в районі міста Сватове;
- Харківська область – в районі міста Барвінкове.

Спільно з відповідними обласними державними адміністраціями відпрацювати питання, пов'язані з організацією функціонування транзитних пунктів, зокрема:

- встановлення порядку прийому та реєстрації внутрішньо переміщених осіб;
- забезпечення таборів продуктами харчування, питною водою, постільною білизною, посудом, медикаментами, пально-мастильними матеріалами тощо;
- здійснення медичного та санітарно-гігієнічного обслуговування внутрішньо переміщених осіб та персоналу транзитних пунктів;
- організації роботи медичних пунктів;
- організації пункту телефонного зв'язку;
- організації транспортного забезпечення внутрішньо переміщених осіб;
- забезпечення охорони транзитних пунктів, підтримання на їх території і в районі розташування громадського порядку правоохоронними органами.

Здійснити доукомплектування адміністративних і житлових зон транзитних пунктів у взаємодії: Головному управлінню ДСНС України у Донецькій області – з Головним управлінням ДСНС України у Запорізькій області; Головному управлінню ДСНС України у Луганській області – з Головним управлінням ДСНС України в Одеській області; Головному управлінню ДСНС України у Харківській області – з Управліннями ДСНС України у Кіровоградській, Полтавській та Черкаській областях; за рахунок майна і обладнання пунктів життєзабезпечення зазначених територіальних органів ДСНС України.

Призначити відповідальних осіб та сформувати групи забезпечення функціонування житлових зон транзитних пунктів, у тому числі:

- адміністративна група – для прийому і обліку внутрішньо переміщених осіб та вирішення організаційних питань щодо забезпечення функціонування житлового сектору транзитних пунктів;
- група розміщення – для розміщення в наметах внутрішньо переміщених осіб та забезпечення належних побутових умов їх перебування у транзитних пунктах;
- група забезпечення харчування – для забезпечення харчування внутрішньо переміщених осіб;
- група медичної допомоги та психологічної підтримки – для організації і надання першої медичної допомоги, доставки хворих до лікувальних закладів та психологічної підтримки.

На виконання даного наказу були розгорнуті на базі штатних пунктів життєзабезпечення транзитних пунктів зустрічі внутрішньо переміщених осіб.

Але, в той же час при організації роботи і розгортанні таких пунктів виявились ряд недоліків, в тому числі відсутність нормативної бази документів, які б визначали статус, задачі і структуру даних транзитних пунктів. Політика у відповідній сфері формується та реалізується різними відомствами, міжнародними та волонтерськими організаціями. Їй бракує координування, а головне – визначеної кінцевої мети [11].

Як свідчить досвід зарубіжних країн, для розв'язання проблем ВПО необхідними є спеціальна законодавча база, адміністративні органи з її виконання, координація зусиль різних відомств, а також належне фінансування з державного бюджету. Враховуючи обмеженість ресурсів в умовах конфлікту, значну допомогу можуть надати міжнародні організації, співпраця з якими повинна займати належне місце в рамках політики захисту ВПО [1].

ЛІТЕРАТУРА

1. «Шляхи вирішення проблеми внутрішніх переміщених осіб: деякі уроки із зарубіжного досвіду». Аналітична записка Національного інституту стратегічних досліджень. Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua>.

Забезпечення цивільної безпеки України: сучасний стан і перспективи

2. Куманев Г. А. Евакуація населення СРСР: досягнуті результати і втрати / / Людські втрати СРСР у період Другої світової війни. – СБ ст. СПб., 1995. – С. 145.
3. Защита беженцев и смешанная миграция: Десятикомпонентный план в действии. Режим доступа: <http://www.refworld.org>.
4. Угода між Урядом України та Управлінням Верховного Комісара ООН у справах біженців від 23.09.1996 року.
5. Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20 жовтня 2014 року № 1706-VII.
6. Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны ООН 1998 года [Электронный ресурс]: Режим доступа: <http://www.un.org/ru/documents>.
7. Постанова КМУ від 30 жовтня 2013 р. № 841 «Про затвердження Порядку проведення евакуації у разі загрози виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру».
8. Міністерство соціальної політики України [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://www.mlsp.gov.ua>.
9. Донбас і Крим: ціна повернення: монографія / за заг. ред. В. П. Горбуліна, О. С. Власюка, Е. М. Лібанової, О. М. Ляшенко. – К. : НІСД, 2015. – 474 с.
10. Прес-конференція на тему: «Проблеми евакуації мешканців східних регіонів із зони проведення АТО». Режим доступу: <http://www.ukrinform.ua>.
11. Малиха М. І. До проблеми сутності поняття «внутрішньо переміщені особи»: державна політика та регіональна практика / М. І. Малиха // Грані. – 2015. – № 8. – С. 6–11.
12. Україна. Стратегія у сфері захисту. Режим доступу: <http://www.globalprotectioncluster.org>.
13. Указ Президента від 15 березня 2014 р. № 302-8т «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 12.03.2014 «Про додаткові заходи щодо забезпечення національної безпеки, суверенітету і територіальної цілісності України».
14. Наказ ДСНС України від 11 жовтня 2014 року № 579 «Про організацію виконання формуваннями ОРС ЦЗ ДСНС України заходів у зоні антитерористичної операції та на території Донецької і Луганської областей».
15. Наказ ДСНС України від 03 липня 2014 № 355 «Про розгортання транзитних пунктів зустрічі внутрішньо переміщених осіб».

РЕФОРМУВАННЯ ТА ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ В УКРАЇНІ

*Денисова А. В., канд. юрид. наук, доцент, Гомон Д. О.
Одеський державний університет внутрішніх справ*

Всім відомо, що здоров'я та його охорона стосуються кожної людини. Попит на послуги з охорони здоров'я є затребуваними протягом всього життя. Немає жодної сфери, від якої б людини була настільки залежна, як від охорони здоров'я. Саме тому значущість охорони здоров'я важко переоцінити.

Безперечно, закріплення права на охорону здоров'я в Основному Законі нашої держави має дуже важливе значення, проте, його належна реалізація вимагає впровадження державою цілого ряду заходів. Однак, на сьогодні у сфері охорони здоров'я існує цілий комплекс проблем, які нерідко призводять до неможливості ефективної реалізації прав громадян. Зміни, які відбуваються у нашій державі у зв'язку з переходом від адміністративно-командної до ринкової економіки, вплинули і на сферу охорони здоров'я.

Секція 1. Проблеми нормативно-правового регулювання національної безпеки в Україні

Система охорони здоров'я, сформована за радянських часів, вже не відповідає сучасному стану розвитку суспільних відносин. Серед проблем, які існують у сфері охорони здоров'я, слід особливо відмітити недостатність бюджетного фінансування державних та комунальних закладів охорони здоров'я, та, як наслідок, відсутність гарантованого доступу громадян до якісних медичних послуг. Відповідно, сфера охорони здоров'я в сучасних економічних умовах потребує реформування [1].

Термін «реформа» став популярним останніми роками. Не дивлячись на широке використання цього поняття, немає цілісного і загально визнаного визначення того, що представляє собою реформа в сфері охорони здоров'я. Різні політичні діячі та аналітики вкладають в це поняття різний зміст і сенс, тим самим перебільшуючи значення несуттєвих змін в організації охорони здоров'я, видаючи їх за «реформи» [2].

Cassels визначає реформу сфери охорони здоров'я, як діяльність, пов'язану зі зміною політики та інститутів охорони здоров'я через які вони проводиться. Одного лише визначення нових політичних завдань недостатньо. Щоб вирішити проблеми сфери охорони здоров'я, необхідна інституціональна реформа і перетворення існуючих організаційних структур і систем управління. Таким чином, реформа системи охорони здоров'я пов'язана з «визначенням пріоритетів, вдосконаленням політики та реформування інститутів, через які ця політика здійснюється» [3, с. 32].

Стратегією сталого розвитку "Україна - 2020", затвердженою Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 [4], реформу охорони здоров'я визначено одним із пріоритетних напрямів державної політики, метою якої є кардинальне та комплексне реформування цієї сфери, спрямоване на створення системи охорони здоров'я, орієнтованої на пацієнта, спроможної забезпечити медичне обслуговування всіх громадян України на рівні розвинутих європейських держав.

Актуальність цієї реформи є вкрай високою, оскільки ця надзвичайно важлива сфера суспільного життя багато років поспіль потерпає від непослідовної соціально-економічної політики та, на відміну від інших галузей, все ще функціонує за застарілою, неефективною моделлю управління та фінансування.

Після розпаду колишнього СРСР Україна успадкувала екстенсивну та високоцентралізовану систему охорони здоров'я за моделлю Семашка, яку не вдалося підтримувати на належному рівні внаслідок різкого переходу до ринкової економіки, економічного спаду та через відсутність реформ у цій сфері. Це призвело до глибокої кризи в системі охорони здоров'я [5].

Останнім часом, незважаючи на відносно стабільний рівень фінансування галузі охорони здоров'я, використання бюджетних коштів проводиться неефективно і не прозоро, внаслідок чого ця галузь поступово занепадає. Адміністративні і лікувальні функції виконуються одними і тими органами в результаті чого, замість очікуваного якісного медичного обслуговування, громадяни зустрічають байдужу до їх потреб монопольну систему охорони здоров'я, яка сама себе фінансує і контролює. Держава та її органи вже не в змозі ні фінансово, ні організаційно гарантувати всім громадянам реалізацію на належному рівні їх прав у сфері охорони здоров'я [6].

Протягом минулих років Уряд України робив окремі спроби запровадити зміни у сфері охорони здоров'я.

Так, у 2000 році було запроваджено подушний принцип у формуванні місцевих бюджетів охорони здоров'я. Було здійснено також низку спроб посилення ролі первинної ланки медичної допомоги, остання з яких відбувалася у 2011–2013 роках в чотирьох пілотних регіонах. Проте бюрократична система місцевих органів виконавчої влади, що існує до сьогодні, та незабезпечення Міністерством охорони здоров'я України своєчасного прийняття нормативних актів з питань виконання зазначеного пілотного проекту не дали змоги на належному рівні

провести практичну апробацію нової розробленої з урахуванням досвіду провідних європейських країн моделі організації медичного обслуговування населення, яка водночас передбачає механізми підвищення доступності населення до якісної медичної допомоги різних видів та механізми поліпшення ефективності та раціональності використання наявних у галузі охорони здоров'я різних типів ресурсів.

Після підписання у 2014 році Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [7], Україна, обравши євроінтеграційний вектор, мала забезпечити поступове наближення до європейських стандартів в охороні здоров'я шляхом здійснення системного реформування галузі, спрямованого на створення системи, орієнтованої на пацієнта, спроможної забезпечити медичне обслуговування всіх громадян України на рівні розвинутих європейських держав. Орієнтиром реформи було визначено програму Європейського Союзу "Європейська стратегія здоров'я – 2020".

Однак, незважаючи на задекларовану державою важливість здійснення системного та комплексного реформування сфери охорони здоров'я, Міністерство охорони здоров'я України, що має забезпечувати формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я, роботу в цьому напрямі проводить вкрай недостатньо та безсистемно.

За час, що минув, не було виконано переважної більшості заходів, передбачених Програмою діяльності Кабінету Міністрів України [8], насамперед спрямованих на структурну реорганізацію системи медичного обслуговування. Зокрема, не створено центр реформ у системі охорони здоров'я для моніторингу та оцінки їх ефективності, не забезпечено рівних прав щодо діяльності медичних закладів усіх форм власності та різного підпорядкування, не створено умов для вільного доступу всіх постачальників на ринок гарантованих державою медичних послуг, не забезпечено можливості реалізації принципу вільного вибору лікаря пацієнтом тощо.

В Україні досі практично не зрушилося з "мертвої точки" питання створення єдиного медичного простору, що призводить до неефективного використання і без того вкрай обмежених коштів державного бюджету.

І лише 19 жовтня 2017 року Верховна Рада України підтримала законопроект № 6327 проект закону "Про державні фінансові гарантії надання медичних послуг та лікарських засобів" у другому читанні та в цілому.

Програма державних гарантій, передбачена цим законопроектом, буде визначати перелік і обсяг медичних послуг і лікарських засобів, оплату яких буде гарантувати держава за рахунок коштів Державного бюджету. Як передбачено медреформою, програму буде розробляти Міністерство охорони здоров'я за погодженням з Міністерством фінансів. А стверджувати її буде Верховна Рада в складі закону про Державний бюджет на відповідний рік. Згідно з прийнятим законопроектом, не менше 5 % ВВП в Держбюджеті потрібно буде виділяти на реалізацію програм медичних гарантій. Витрати на програму будуть захищеними статтями видатків бюджету [9].

У контексті зазначеного реформування охорони здоров'я в Україні, ми вважаємо, що варто розпочинати із системи фінансування, ґрунтуючись на світовому досвіді, оскільки чинна модель фінансування не дає державі можливості забезпечити гідний рівень надання медичних послуг. Сьогодні українська система охорони здоров'я перебуває в жалюгідному стані. Для більшості громадян нашої країни доступність медичної допомоги та лікарських засобів обмежена. Загрозлива демографічна ситуація в Україні вимагає від законодавців політичної волі в ухваленні рішення про вибір подальшої моделі охорони здоров'я [10].

Всесвітня організація охорони здоров'я (ВООЗ) рекомендує кожній країні розробити конкретні підходи до формування державної політики щодо

Секція 1. Проблеми нормативно-правового регулювання національної безпеки в Україні

фінансування системи охорони здоров'я з урахуванням власних національних умов і особливостей. Згідно з ВООЗ базовий підхід повинен передбачати три основних елементи: завдання політики фінансування, концептуальна основа, фінансові умови [11].

Удосконаленню фінансового забезпечення у сфері охорони здоров'я присвячені праці багатьох вітчизняних та зарубіжних авторів: К. В. Павлюка, А. С. Немченко, С. Ф. Тернова, М. В. Малаховської, В. І. Євсєєва, К. В. Мних, М. П. Жданової, В. І. Журавля, В. Г. Черненка, В. М. Рудого, В. М. Пономаренка, Я. Ф. Радиша та ін. Так, К. В. Мних вважає, що найкращим способом фінансування охорони здоров'я для будь-якої країни є запровадження медичного страхування, як добровільного, так і обов'язкового [12, с. 41]. На думку С. Ф. Тернова та М. В. Малаховської, дійовим засобом розв'язання існуючих проблем у сфері охорони здоров'я могло б стати поступове запровадження страхової медицини і активне залучення позабюджетних коштів (за рахунок надання законодавчо визначеного переліку платних послуг, здавання в оренду основних фондів, непрофільної діяльності, благодійних коштів тощо), тобто перехід до бюджетно-страхової форми фінансування галузі [13, с. 3 4].

Запровадження страхової медицини – це не лише зміна кількості джерел фінансування (державний бюджет, відрахування підприємств, організацій, оплата медичних послуг приватними особами у формі додаткових послуг чи страхування здоров'я), а й перехід на нові форми організації та управління в системі охорони здоров'я (колективний підряд, бригадна форма, оренда, приватна практика), оплати праці (згідно зі стандартами надання медичної допомоги й оцінкою якості проведеного лікувально-діагностичного процесу) за обсяг виконаної роботи, зміни пріоритетів у наданні медичної допомоги (зі стаціонарної допомоги на амбулаторно-поліклінічну) і високу якість медичних послуг та їх відповідності соціальним гарантіям страхового поліса, вільного вибору лікаря і лікувально-профілактичного закладу пацієнтом, боротьби за пацієнта тощо [14]. Це дасть змогу стати менш залежними від бюджетної системи фінансування, адже світовий досвід показує нам, що ефективність використання коштів у страхових системах значно вища, ніж при бюджетній системі їх розподілу, що позначається на характері лікування та якості обслуговування пацієнта.

Якість і доступність медичної допомоги залежить від обсягу фінансування охорони здоров'я. У розвинутих країнах, таких як Канада, Фінляндія, Бельгія, Австрія, Нідерланди, фінансування охорони здоров'я становить близько 10–13 % ВВП й здійснюється з використанням особистих внесків громадян і цільових внесків підприємців. Питома вага коштів юридичних і фізичних осіб у різних країнах – це 4–20 % загального об'єму коштів, що витрачаються на охорону здоров'я. Проте у деяких країнах фінансування здійснюється переважно із позабюджетних фондів медичного страхування, так у Німеччині, Італії, Франції, Швеції, Японії [14, с. 7].

В Україні протягом останніх років державне фінансування охорони здоров'я коливається в межах 2,8–3,3 % ВВП країни, хоча за розрахунками Всесвітньої організації охорони здоров'я та Європейського Союзу для ефективного функціонування системи охорони здоров'я її фінансування має становити не менше 6–8 % ВВП.

Так, видатки для Міністерства охорони здоров'я України, передбачені Держбюджетом–2017 у рамках фінансування сфери охорони здоров'я, становлять 16 001 031,5 тис. грн, у тому числі за загальним фондом – 12 557 561,2 тис. грн, за спеціальним – 3 443 470,3 тис. грн, що на 27 % більше, порівняно з минулорічними показниками (12 118 143,8 тис. грн) [15]. На жаль, збільшення видатків на охорону здоров'я майже не помітні через високу інфляцію в країні.

Забезпечення цивільної безпеки України: сучасний стан і перспективи

Саме тому одним із найважливіших і найскладніших, але вкрай необхідних етапів реформи медичного обслуговування в Україні вважають перехід до обов'язкового медичного страхування.

За світовою практикою обов'язкове медичне страхування (ОМС) має вирішувати такі завдання:

- залучення додаткових позабюджетних джерел фінансування;
- визначення правових, соціальних, організаційних засад надання медичної допомоги;
- створення умов для надання якісної медичної допомоги;
- забезпечення захисту інтересів застрахованих осіб.

Принципи ОМС у зарубіжних країнах такі:

- усеохопність – усі громадяни незалежно від статі, віку, стану здоров'я, місця проживання, рівня особистого доходу мають право на одержання медичних послуг;
- державність – держава забезпечує сталість системи ОМС, будучи безпосереднім страхувальником для непрацюючого населення;
- некомерційність – прибуток від ОМС є джерелом поповнення фінансових резервів системи страхування і не може бути способом збагачення [16, с. 94].

Запровадження в Україні ОМС матиме такі позитивні наслідки:

1. Забезпечення всіх громадян рівним доступом до медичних послуг. Цей процес має супроводжуватися посиленням контролю держави за функціонуванням регіонального фонду соціального медичного страхування і станом його менеджменту. При використанні в Україні такого механізму фінансування галузі необхідно вносити зміни до бюджетного законодавства щодо процедури формування бюджету та концентрації коштів.

2. Створення можливості страхувати соціальні ризики, пов'язані зі здоров'ям людей, підвищення ефективності державного регулювання охорони здоров'я.

3. Гарантування високої якості надання медичної допомоги.

Запроваджуючи ОМС, необхідно чітко та обґрунтовано визначити правові, організаційні та фінансові засади функціонування такої системи [17, с. 112].

Говорячи про реформування та удосконалення правового забезпечення, неможливо залишити без уваги правову базу охорони здоров'я, яка має бути приведена у відповідність до міжнародних норм.

Для цього необхідно розпочати з розроблення нових правових норм, які потрібні повсякденній медичній діяльності на початку організаційних перетворень в охороні здоров'я. Ми повністю погоджуємося з наступною позицією О. М. Ціборовського, С. В. Істоміна та В. М. Сороки: «Передусім мають бути розглянуті та прийняті Верховною Радою України закони «Про фінансування охорони здоров'я», «Про загальнообов'язкове державне соціальне медичне страхування», «Про гарантований державою рівень медичної допомоги», «Про медичну діяльність», «Про забезпечення прав пацієнтів», «Про лікарське самоврядування», оскільки вони визначатимуть тип вітчизняної системи охорони здоров'я і основи її діяльності, а також внесені необхідні зміни до Конституції України та Основ законодавства України про охорону здоров'я» [18].

Необхідно також розроблення та прийняття Закону, який би врегулював особливості діяльності закладів охорони здоров'я. Невипадково Комітетом з економічних реформ при Президентові України було запропоноване розроблення проекту Закону України «Про заклади охорони здоров'я», спрямованого на удосконалення порядку організації медичного обслуговування населення та діяльності закладів охорони здоров'я, забезпечення підвищення якості медичного обслуговування, запровадження договірних відносин між замовниками та постачальниками медичних послуг, створення механізмів раціонального

Секція 1. Проблеми нормативно-правового регулювання національної безпеки в Україні

використання фінансових, кадрових та матеріально-технічних ресурсів галузі [19] Адже, в першу чергу, заклад охорони здоров'я є базовою структурою, яка несе відповідальність за якість та своєчасність надання медичної допомоги, а без юридичного визначення та закріплення таких організаційно-правових питань, діяльність цих закладів не буде забезпечувати реалізацію конституційних прав населення.

На другому етапі потрібно зайнятися здійсненням систематизації законодавства України у сфері охорони здоров'я відповідно до існуючого політичного та соціально-економічного становища і європейських стандартів, шляхом зведення в єдину внутрішню узгоджену систему, тобто створення базового документу – наприклад, Кодексу законів України про охорону здоров'я (Медичного кодексу України), який зможе комплексно врегулювати всі аспекти охорони здоров'я.

Оскільки, на сьогоднішній день не існує навіть системних законів, які б регулювали організацію та забезпечення охорони здоров'я в Україні. Дана сфера регулюється безліччю підзаконних нормативно-правових актів.

Чинне законодавство України в сфері охорони здоров'я не відповідає сучасним вимогам і характеризується низкою прогалин і суперечностей, що спричиняє проблеми в правозастосуванні. Законодавчі акти галузі охорони здоров'я часто містять загальні (нечіткі за змістом) правові норми, що суперечать одна одній. У зв'язку з тим, що багато питань регулюються не законами, а підзаконними нормативно-правовими актами, що превалюють серед засобів правового регулювання і містять норми, які практично запроваджують правове регулювання всього кола та обсягу відносин у цій сфері, по-різному визначають одні й ті самі поняття, категорії і процедури, залишаються неврегульованими важливі питання, вирішення яких перекладається на працівників державних органів. Щоб поліпшити ситуацію, треба негайно розпочати створення цілісної і науково обґрунтованої концепції реформування законодавчого забезпечення охорони здоров'я і покроково її виконувати [20].

На наш погляд, одним із можливих способів виходу із правової кризи, в якій опинилася система охорони здоров'я і є створення Кодексу законів України про охорону здоров'я (Медичного кодексу України), покликаного комплексно врегулювати усі аспекти охорони здоров'я. Це дозволить сформувати законодавство у сфері охорони здоров'я у вигляді єдиної й цілісної системи законодавчих актів прямої дії і буде сприяти вдосконаленню організації охорони здоров'я, підвищенню якості медичного обслуговування, захисту прав і підвищенню відповідальності пацієнтів і медичних працівників.

Важливим кроком в удосконаленні правового забезпечення є і запровадження в Україні лікарського самоврядування.

Загальновідомо, що у «цивілізованому світі» лікарі одні з найбільш поважних і високооплачуваних професій та добре захищені законом. Як свідчить досвід провідних країн світу та переважної більшості країн Європи, значна роль в ефективному управлінні належить професіоналам та громадськості. Серед професійних інституцій роль лідера по праву займає лікарське самоврядування. Ще у 1987 році в прийнятій 39-ою Всесвітньою Медичною Асамблеєю Мадридській декларації наголошено на необхідності самоврядування медичної професії, професійній автономії. Сформульовані нею основні принципи лікарського самоврядування спрямовані на якнайширше задоволення потреб пацієнтів та захист прав медичних працівників [21]. Як наслідок, у всіх країнах – членах Європейського Союзу, прийняті закони, якими лікарському самоврядуванню передано цілий ряд важливих регулятивних функцій системи охорони здоров'я та окреслено основні організаційні засади професійної діяльності лікарів.

Виходячи із світового та європейського досвіду головними завданнями лікарського самоврядування визначені: – видача дозволів і нагляд за належним та сумлінним виконанням лікарської практики; – інтеграція лікарського середовища у єдиний медичний простір; – впровадження політики партнерства між системою охорони здоров'я, лікарями і пацієнтами; – встановлення обов'язкових для всіх лікарів етичних і деонтологічних засад лікарської практики; – вплив на стан здоров'я суспільства, політику охорони здоров'я держави та ефективне використання ресурсів системи охорони здоров'я; – співпраця з науковими товариствами, вищими навчальними закладами в державі та за кордоном тощо.

Вищезазначені завдання лікарське самоврядування виконує через надання права на здійснення лікарської практики, ведення реєстру лікарів, нагляд за належним і сумлінним виконанням лікарем його професійних обов'язків; випрацювання чітких критеріїв (індикаторів) якості надання медичної допомоги, притягнення лікарів до дисциплінарної відповідальності, аж до позбавлення права на здійснення лікарської практики; проведення атестації і сертифікації і ліцензування видів медичної практики та участь у акредитації закладів охорони здоров'я; експертиза та обговорення нормативних документів органів влади, особливо тих, що стосуються змін у системі надання медичної допомоги та виконання лікарем його професійних функцій; здійснення контролю за використанням лікарських засобів і медичною рекламою; співпраця з органами державної адміністрації, політичними організаціями, професійними спілками, а також з іншими громадськими організаціями у справах, що стосуються охорони здоров'я населення та умов виконання лікарем його професійних обов'язків; розробка національної стратегії системи інформування суспільства про події в системі охорони здоров'я [22].

Отже, запровадження лікарського самоврядування в Україні дозволить створити умови для прагнення з боку лікаря і закладу охорони здоров'я надавати якісну допомогу, позбавить пацієнтів від послуг псевдо медичних організацій, забезпечить контроль за медичною діяльністю та сприятиме підвищенню ефективності організації управління вітчизняною медичною галуззю в цілому.

Всі ці кроки є вкрай необхідними для сфери охорони здоров'я, оскільки цій галузі потрібне не «латання дірок», а реальні зміни, і не лише такі, що позбавлять населення окремих незручностей чи труднощів у отриманні медичної допомоги, а й ті, що зроблять сферу охорони здоров'я в цілому ефективнішою і доступнішою – з використанням усіх світових здобутків.

ЛІТЕРАТУРА

1. Ващенко Ю. В. Незалежні регуляторні органи в сфері охорони здоров'я: Європейський досвід та перспективи розвитку в Україні / Науковий журнал "Право і громадянське суспільство" [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://lcslaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/1-6-2014/item/161-nezalezni-rehuliatorni-orhany-v-sferi-okhorony-zdorov-ia-yevropeiskyi-dosvid-ta-perspektyvu-rozvytku-v-ukraini-vashchenko-yu-v>.
2. Реформы системы здравоохранения в Европе. Анализ современных стратегий: Пер. с англ. – М. : ГЭОТАР МЕДИЦИНА, 2000. – 432 с., с. 14 [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://www.euro.who.int/ru/publications/abstracts/european-health-care-reform.-analysis-of-current-strategies>.
3. Cassels A. Health Sector Reform: Key Issues in Less Developed Countries. – Geneva: World Health Organization, 1995. – 32 p.
4. Про Стратегію сталого розвитку "Україна – 2020": Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

Секція 1. Проблеми нормативно-правового регулювання національної безпеки в Україні

5. Про Рекомендації парламентських слухань на тему: "Про реформу охорони здоров'я в Україні" Верховна Рада України; Постанова, Рекомендації від 21.04.2016 № 1338-VIII [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1338-19>.

6. Семенова А.В. Проблеми адаптації законодавства у сфері запровадження обов'язкового медичного страхування в Україні [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/10302/1/Semenova.pdf>.

7. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 16.09.2014 № 1678-18 [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1678-18/para2#n2>

8. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України Верховна Рада України; Постанова, Програма від 11.12.2014 № 26-VIII [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/26-19/para7#n7>.

9. Про державні фінансові гарантії надання медичних послуг та лікарських засобів: Закон України від 10.04.2017 № 6327 [Електронний ресурс]: Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JN4VR00A.html.

10. Кропельницька С. О., Гринів Л. В. Перспективи розвитку медичного страхування в умовах соціально-політичного становища України на шляху до євроінтеграції [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://www.pu.if.ua/depart/Finances/resource/file/Збірник/2014-2/statti/25.pdf>.

11. Китцин И. Политика финансирования здравоохранения: руководство для лиц, принимающих решения / Йозеф Китцин. – [б. м. : б. и], 2008. – 32 с.

12. Мних М. В. Медичне страхування за кордоном та можливості його реалізації в Україні // Держава і економіка. – 2006. – № 6. С. 39–41.

13. Тернов С. Ф., Малаховская М. В. Экономические принципы государственного регулирования рынка медицинских услуг // Экономика здравоохранения. – 2005. – №1. – С. 4–38.

14. Камінська Т. М. Медичне страхування в Україні в контексті розвитку системи соціального страхування / Т. М. Камінська, Л. В. Нечипорук // Вісник національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». Сер. : Економічна теорія та право. – 2014. – № 4. – С. 6–17., С. 7.

15. Про Державний бюджет України на 2017 рік: Закон України від 21.12.2016 [Електронний ресурс]: Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1801-19>.

16. Ляховченко Л. А. Загальнообов'язкове державне соціальне медичне страхування як додаткове джерело фінансування галузі охорони здоров'я в Україні / Л. А. Ляховченко // Економіка та держава. – 2010. – № 3. – С. 93 – 97., С. 94.

17. Актуальні питання фінансового забезпечення закладів охорони здоров'я: теорія та практика : монографія/ Л. А. Ляховченко, В. Д. Долот, О. В. Поживілова, Я. Ф. Радиш ; за заг. ред. Я. Ф. Радиша. – К. ; Житомир : Полісся, 2012. – 210 с., С. 112.

18. Ціборовський О.М. Шляхи систематизації законодавства у сфері охорони здоров'я / О.М. Ціборовський, С.В. Істомін, В. М. Сорока. – К., 2011. [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://moz.gov.ua/docfile>Перелік законопроектів, необхідних для реалізації програми економічних реформ. / Комітет з економічних реформ при Президентові України. [Електронний ресурс]: Режим доступу: http://www.president.gov.ua/content/ker-proekt.htmls/Health_law_system.pdf.

19. Майданник Р. Законодавство України в сфері охорони здоров'я: система і систематизація. Науковий журнал «Доктрина медичного права». [Електронний ресурс]: Режим доступу : file:///C:/Users/SONY/Downloads/medpr_2013_2_8.pdf.

20. Декларація щодо незалежності і професійної свободи лікаря: Всесвітня медична асоціація від 30.10.1986 № 995_326 [Електронний ресурс]: Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_326.

21. Устінов О. В. Лікарське самоврядування: міжнародний досвід та перспектива впровадження в Україні. Видавництво «МОПОН», 2013. – [Електронний ресурс]: Режим доступу : <http://www.umj.com.ua/article/68521/likarske-samovryaduvannya-mizhnarodnij-dosvid-ta-perspektiva-vprovadzhennya-v-ukraini?lang=uk>.

22. Карпук В., Мусій О. Чи потрібне Україні лікарське самоврядування? / Світова федерація лікарських товариств / [Електронний ресурс]: Режим доступу : <http://sfult.org/smovryduvanay>.

ПОНЯТТЯ ЦИВІЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ЯК АДМІНІСТРАТИВНО ПРАВОВОЇ КАТЕГОРІЇ

Засунько С. С., канд. юрид. наук, доцент

Черкаський інститут пожежної безпеки імені Героїв Чорнобиля

Національного університету цивільного захисту України

Проблема безпеки на початку ХХІ століття набула універсального змісту. Це обумовлено тим, що в кінці ХХ століття концепція національної безпеки зазнала істотних змін. Окрім традиційної військової та військово-політичної сфери, вона поширилася на сферу соціальних, економічних, правових, культурних, екологічних та інших відносин.

Поняття безпеки за останні роки розширилося і набуло більш гуманістичного, націленого на людину, характеру. Нова парадигма безпеки людини має два основних аспекти: захист від хронічних загроз, таких, як голод, епідемії і репресії, та захист від раптових і згубних катаклізмів, що порушують плин повсякденного життя.

Стан справ щодо безпеки життя та діяльності людини корелює із загальним соціально-економічним статусом держави. За індексом людського розвитку, який є інтегральним показником ООН, Україна посідає 80 місце серед країн світу [1, с. 34].

Сучасна еволюція поняття безпеки полягає у посиленні акценту на міжнародному співробітництві на відміну від більш традиційної опори на суперництво та конфлікти. Вже визнано, що основні фактори, які загрожують міжнародній, державній та особистій безпеці, за своїм походженням є транснаціональними і не можуть бути ефективно ліквідовані за допомогою односторонніх дій. Сучасний розвиток суспільного життя пов'язаний зі зростанням кількості умов і обставин, що загрожують життю і здоров'ю людей, інтересам суспільства й держави. Життєдіяльність людського суспільства досягла такого рівня існування, коли забезпечення безпеки, самозбереження, виживання як окремої людини, так і світового співтовариства в цілому, перетворюється в проблему, необхідність вирішення якої не залишає сумнівів.

Внаслідок швидких і революційних за своїм характером змін, що відбулися з людською цивілізацією, постійно збільшується ризик виникнення катастроф екологічного й техногенного характеру, аварій, епідемій і епізоотій, соціальних конфліктів. Сьогодні, як і раніше, становлять небезпеку і завдають шкоду суспільству злочинність і стихійні лиха.

Отже, в дослідженні нами приділялась увага не поняттю безпеки в широкому його розумінні, а саме її складової частини – цивільній безпеці.

Щорічно на земній кулі виникає близько сотні тисяч надзвичайних ситуацій (надалі – НС) різного характеру, від яких гинуть та отримують травми люди,

Секція 1. Проблеми нормативно-правового регулювання національної безпеки в Україні

знищується величезна кількість матеріальних цінностей. Проблема безпеки стає глобальною за своїми масштабами, торкаючись не тільки національних, але й міжнародних інтересів. Таке становище змушує постійно шукати нові, більш досконалі способи і методи її забезпечення, які дають змогу підтримувати відповідний її рівень в державі.

Посилення ролі захисту населення від НС в системі національної безпеки зумовлене також зростанням економічних і соціальних втрат від НС. В кінці ХХ століття людство щорічно втрачало до 5–10 % сукупного валового продукту від наслідків аварій і катастроф. При оптимістичному середньосвітовому зростанні виробництва цього сукупного валового продукту на 2–3 %, стає неможливим поліпшення економічних показників і якості життя в найближчій перспективі на ХХІ століття. Це веде до зниження рівня національної безпеки. У країнах СНД і Східної Європи подолання короткострокових і довгострокових наслідків природних і техногенних катастроф стає принципово новим стратегічним завданням [2].

Стратегію безпеки в ХХІ столітті Україна повинна будувати, базуючись на аналізі швидкозмінної реальності, нових ризиків і динаміки існуючих глобальних проблем. Вихідною базою тут є аналіз можливих небезпек і загроз, які можуть виникнути на території України в недалекому майбутньому.

Аналіз тенденцій розвитку аварій, катастроф і стихійних лих та прогноз можливих небезпек показує, що на території України на початку ХХІ століття збережеться високий ступінь ризику виникнення великомасштабних НС природно-техногенного характеру. Це пояснюється збільшенням антропогенного впливу на навколишнє середовище, прогресуючим зносом основних фондів, зниженням загального рівня техніки безпеки і виробничої дисципліни.

На початку століття змінився характер НС. Небезпеки і загрози сьогодні носять більш комплексний, взаємозв'язаний характер. Антропогенні чинники ведуть до збільшення ризику техногенних катастроф. Глобальні загрози стають джерелом НС в різних сферах життєдіяльності суспільства. Збільшуються масштаби надзвичайних ситуацій.

В останні роки все частіше виникають НС специфічного характеру. До них відносяться катастрофи на спеціальних об'єктах, у закритих для більшої частини суспільства сферах діяльності. З'явилися і нові, нетрадиційні види небезпек в інформаційній сфері, нові види захворювань, тероризм тощо.

До перерахованих небезпек необхідно додати також загрози, які можуть виникнути в зв'язку зі зберіганням хімічної і ядерної зброї, відпрацьованих атомних реакторів. Посилюється енергетичний характер дії НС. Масштаб, тяжкість економічних і соціальних наслідків НС все більшою мірою визначається не тільки рівнем несприятливого діяння подій, але і станом суспільства в цілому.

Це значною мірою зумовило комплекс проблем нормативно-правового, фінансового, матеріально-технічного, соціального, інформаційного та науково-технічного характеру, які своєчасно не дістали належного розв'язання.

Загострення ситуації пов'язане з відсутністю налагодженої системи забезпечення цивільного захисту, з низькою результативністю здійснення покладених на неї задач і функцій, зі зниженням рівня наукового і технічного супроводу зазначеної діяльності. Цьому сприяє складність і невивченість характеру й особливостей соціальних взаємозв'язків, що складаються між різними категоріями учасників суспільних відносин у процесі створення й збереження стійкого безпечного стану на об'єктах забезпечення.

Сукупність такого роду факторів дозволяє розглядати безпеку в сучасних умовах як одну з найголовніших цілей і невід'ємну умову діяльності людей, соціальних груп, суспільств, держав і світового співтовариства, як одну з найважливіших

характеристик, що показує ступінь стійкості соціальних взаємозв'язків, що визначає загальнолюдську цінність і значимість суспільних відносин.

Поняття «безпека» письмово задокументоване у країнах Європи з 1190 року. Воно означало спокійний стан духу людини, яка вважала себе захищеною від будь-якої небезпеки. З таким змістом це поняття застосовувалось у лексичі народів Західної Європи до XVII ст. Порівняно рідке застосування цього поняття пов'язане із розповсюдженням, починаючи з XIII ст., поняття «поліція», зміст якого був надзвичайно широким – державний устрій, державне управління, метою якого є благо та безпека усіх. У XVII-XVIII ст. практично в усіх країнах утверджується точка зору, що метою держави є загальний добробут та безпека. Тому поняття „безпека” отримує новий зміст: етап, ситуація, спокій, який виникає внаслідок відсутності реальної небезпеки (як фізичної, так і моральної), а також матеріальні, економічні, політичні умови, які створюються відповідними органами та організаціями [3, с. 45].

Власне кажучи, під безпекою розуміють «стан, коли кому-, чому-небудь ніщо не загрожує» [4, с. 115], або «відсутність небезпеки, схоронність, надійність» [5, с. 167], а також „становище якому загрожує небезпека комусь, чомусь» [6, с. 38], «стан спокою, упевненості» [7], «стан захищеності» [8, с. 207]. Так, Л. М. Розін вважає, що «безпека являє собою систему відносин, які виникають у відповідності з правовими нормами при використанні об'єктів, що являють підвищену небезпеку для суспільства, або при настанні особливих умов у зв'язку з стихійним лихом чи іншими обставинами» [9, с. 80]. Г.А. Туманов та В.І. Фріско вважають, що «безпека являє собою сукупність опосередкованих джерелами підвищеної небезпеки відносин, які регулюються юридичними, технічними та організаційними нормами з метою запобігання та усунення загрози життю і здоров'ю людей, матеріальним цінностям та зовнішньому середовищу» [10, с. 21]. ДСТУ 2156 -93 визначає термін «безпека» як «відсутність неприпустимого ризику, пов'язаного з можливістю завдання будь якої шкоди» [11, с. 3].

Різні визначення поняття «безпеки» тісно пов'язують її з «небезпекою», «загрозою», «ризиком».

Небезпечний та безпечний – стани, протилежні один одному. Це означає, що перш ніж переходити до поняття «безпека», у першу чергу потрібно визначити, що являє собою небезпека, небезпечний стан.

Під безпекою розуміють стан загрози, можливість заподіяння шкоди, нещастя, кому-небудь, чому-небудь [5; 6, с. 338]; явища, процеси, об'єкти, властивості, здатні за певних умов завдати шкоду здоров'ю чи життю людини або системам, що забезпечують життєдіяльність людей [12, с. 16]. Під загрозою розуміють «можливість, або неминучість виникнення чогось небезпечного, прикрого. Те, що може заподіяти якесь зло, неприємність» [4, с. 115]. Безпека і загроза заподіяння шкоди – поняття, близькі за значенням.

Законодавець не дає визначення поняття «цивільна безпека» не називає джерел небезпеки, які загрожують цьому стану, але вказує на те, що саме цивільний захист – це функція держави, спрямована на захист населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій шляхом запобігання таким ситуаціям, ліквідації їх наслідків і надання допомоги постраждалим у мирний час та в особливий період [13]. Тому, якщо під безпекою розуміти можливість заподіяння шкоди, нещастя кому-небудь, чому-небудь, яка визначена наявністю об'єктивних і суб'єктивних факторів, що мають вражаючі властивості, то загроза являє собою найбільш конкретну і безпосередню форму небезпеки, яка обумовлена спрямованою діяльністю відверто небезпечних обставин.

У законодавстві загрози класифікуються за різними підставами [14, с. 351]. З їх числа можна виділити розподіл загроз за ступенем імовірності на реальні й потенційні.

Секція 1. Проблеми нормативно-правового регулювання національної безпеки в Україні

Необхідно мати на увазі, що реальними є такі загрози, які можуть матеріалізуватися, завдати шкоди в будь-який момент часу. Потенційні ж реалізуються, заподіюють збиток у випадку формування певних умов. Найчастіше потенційна загроза переростає в реальну, наявність якої збільшує ризик заподіяння шкоди. При цьому система загроз безпеці являє собою динамічну систему причинно-наслідкових зв'язків, наявність яких може значно підсилювати результати реалізації якої-небудь конкретної загрози.

Що стосується джерел. Джерело – «це те, що дає початок чому-небудь, звідки постає, черпається щось» [4, с. 742].

Джерелом небезпеки визначають технологічний об'єкт у складі промислового підприємства, який при певних обставинах (тривалий вплив, аварія) може стати небезпечним як для працівників підприємства, так і для населення регіону та навколишнього середовища [11, с. 8]. Також джерелом небезпеки визначають природні процеси та явища, елементи техногенного середовища, людські дії, що криють у собі загрозу небезпеки [12, с. 317]. Тобто можна визначити джерелом небезпеки умови і фактори, які містять у собі або в різній сукупності виявляють небезпечні наміри, властивості.

Номенклатура, тобто перелік можливих небезпек, налічує понад 150 найменувань і при цьому не вважається за повну [15]. З метою аналізу, узагальнення та розробки заходів щодо запобігання негативних наслідків існує необхідність класифікації небезпек, джерел, що породжують їх, та тих чинників(факторів), які безпосередньо призводять до негативного впливу на людину.

Залежно від конкретних потреб існують різні системи класифікації – за джерелом походження, локалізацією, наслідками, збитками, сферою прояву, структурою, характером впливу на людину тощо. Найбільш вдалою, на нашу думку, є класифікація небезпек за джерелами походження, згідно з якою всі небезпеки поділяються на чотири групи: природні, техногенні, соціально-політичні та комбіновані [16].

Залежно від виникнення, джерела небезпеки можна поділити на:

- об'єктивні, виникнення яких не залежить від волі й бажання людей (внаслідок стихійних лих, землетрусів, повеней і т. п.);
- суб'єктивні, що виникають в результаті діяльності людини.

Виходячи з вищевикладеного, простежується такий тісний взаємозв'язок: джерело небезпеки – загроза заподіяння шкоди – небезпека.

При цьому під джерелом небезпеки слід розуміти умови, фактори, предмети матеріального світу, що створюють загрозу об'єктам безпеки, а при певних обставинах завдають їм збиток або перешкоджають їх прогресивному розвитку.

Загроза ж є безпосередньою формою вираження небезпеки і являє собою реальну або потенційну можливість заподіяння шкоди від одного або кількох джерел. Тут же слід зазначити, що потенційна загроза найчастіше є вираженням джерела небезпеки. Джерело небезпеки таїть у собі потенційну можливість негативного впливу, що реалізується, як було відзначено раніше, тільки при визначеному збігу обставин. Реальна ж загроза, як правило, виражає конкретну, явну небезпеку, в тому числі й від джерел, що завдають збиток у даний момент часу.

Наявність реальної або потенційної загрози заподіяння шкоди якому-небудь об'єктові від різних джерел являє собою небезпечний стан. Під небезпекою слід розуміти об'єктивно існуючу можливість негативного впливу на об'єкт, у результаті якого йому може бути заподіяний який-небудь збиток, що погіршує його стан, надає його розвитку небажану динаміку або параметри (характер, темпи, форми і т. п.).

Відсутність небезпечного стану для того або іншого об'єкта можна попередньо визначити як «абсолютну безпеку».

Питання про визначення безпечного стану залишається дискусійним тому, що безпека являє собою надзвичайно складну соціальну категорію і як поняття має найширше застосування в різних галузях знань і діяльності.

Отже, безпека є насправді відносним поняттям, оскільки не існує абсолютної безпеки для всіх обставин та умов.

Відповідно до чинного законодавства під безпекою розуміють стан захищеності життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам [14]. Доповнення встановленого поняття безпеки шляхом конкретизації можливих проявів негативного характеру приводить до виникнення наступного роду визначення – безпека як соціальна цінність характеризується станом захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства й держави від негативних наслідків явищ соціального, природного або техногенного характеру, а також підтримкою такого рівня захищеності, який є достатнім для нормального функціонування цих елементів.

Однак, насичення поняття безпеки характеристикою загроз або життєво-важливих інтересів не приводить до бажаного результату, тому що в подібних визначеннях залишається нерозкритим саме «стан захищеності».

Захищеність вінчає процес захисту, є його продовженням, його частиною. Захист, у свою чергу, припускає наявність вольової свідомої діяльності визначених суб'єктів, спрямованої на усунення небезпеки. Безпечний же стан може мати місце й у випадку об'єктивної відсутності небезпеки. У зв'язку з цим, логічно припустити, що «безпека» – більш широке поняття, ніж «стан захищеності», тому що останнє є наслідком і результатом захисту.

Аналізуючи різні точки зору, приймаючи до уваги розподіл загроз безпеці на реальні та потенційні, можна сказати, що безпечний стан буде спостерігатися в тих випадках, коли джерела небезпеки відсутні об'єктивно, а при наявності або виникненні останніх виключається можливість настання негативних наслідків шляхом захисту того або іншого об'єкта або шляхом протидії загрозам безпеці. Отже, безпечний стан містить у собі гіпотетичну відсутність небезпеки, самої можливості яких-небудь потрясінь, катаклізмів для соціуму і реальну захищеність від небезпек, здатність надійно протистояти їм.

У випадку відсутності джерела небезпеки відсутні, звичайно, як потенційна, так і реальна загроза заподіяння шкоди об'єктам забезпечення безпеки.

В умовах виникнення або наявності джерела небезпеки, яка містить у собі потенційну загрозу, безпечний стан досягається шляхом його ізоляції від різних факторів, обставин, середовища, об'єктів і т. п., у сукупності з якими джерело може викликати реальну загрозу настання шкідливих наслідків, тобто небезпечний стан. Безпека може так само досягатися шляхом активної протидії джерелу небезпеки аж до його усунення.

Тому найбільш вдалою видається позиція, яка визначає безпеку як «динамічно стійкий стан стосовно несприятливих впливів та діяльність щодо захисту від внутрішніх і зовнішніх загроз, щодо забезпечення таких умов існування, які гарантують можливість стабільного і всебічного прогресу суспільства і його громадян» [17, с. 62].

Виходячи з вищевикладеного, пропонуємо таке визначення безпеки. Безпека є необхідною умовою стабільного існування і розвитку соціуму і являє собою динамічно стійкий стан, при якому об'єктивно відсутні або виключаються джерела небезпеки, а при їхній наявності або виникненні виключена можливість заподіяння від них шкоди інтересам особи, суспільства і держави.

Включення в дане визначення двох критеріїв безпеки є важливим, тому що від цього залежать і характеристика видів безпеки, і розуміння сутності її забезпечення та регулювання.

Секція 1. Проблеми нормативно-правового регулювання національної безпеки в Україні

Разом з тим українські дослідники визнають, що на теоретичному рівні зміст поняття національної безпеки ще остаточно не з'ясовано. Обґрунтовується думка про те, що з позицій внутрішніх властивостей національну безпеку можна розглядати як сукупність взаємопов'язаних елементів, різнорідних за функціональними сферами національної безпеки, коли склад характеризується тільки за якістю, або однорідних, коли об'єкту дають і кількісну характеристику [18, с. 21].

Виходячи з найбільш імовірних загроз національній безпеці України в життєво важливих сферах діяльності, основними функціональними складовими (сферами) національної безпеки України є: економічна, політична, соціальна, воєнна, екологічна, епідемічна, технологічна, інформаційна [18, с. 54–55].

Однак такий функціональний склад елементів національної безпеки теж не може вважатися остаточною.

Як зазначають Нижник Н. Р., Ситник Г. П., Білоус В. Т., головною (стратегічною) метою національної безпеки є забезпечення захисту: природи, людини – її прав і свобод, соціальних та національних груп, суспільства, держави – її суверенітету, територіальної недоторканності та політичної незалежності [18, с. 14].

Правовідносини у сферах захисту природи, прав і свобод людини, соціальних та національних груп, суспільства, держави утворюють системи суспільних відносин, які саме і є об'єктом захисту національної безпеки.

Одним із інститутів відповідних суспільних відносин є забезпечення громадського порядку.

В існуючій юридичній літературі до цього часу ще не склалась єдина думка стосовно поняття «громадський порядок». Одні автори ототожнюють його з поняттям правопорядку чи порядком суспільних відносин, інші розуміють під громадським порядком певну поведінку людей в громадських місцях, треті пов'язують це поняття з громадськими відносинами, які забезпечують створення нормальних умов для діяльності громадян, підприємств, установ, організацій.

Слід зважати й на те, що в теорії права існують розуміння громадського порядку у вузькому – «юридичному значенні» (стан соціальної урегульованості, при якому забезпечується життя, здоров'я громадян, їх права та свободи, громадський спокій, мораль, людська гідність), і широкому розумінні – «загальносоціальному значенні» (відносини, які складаються в суспільстві в цілому не тільки під впливом дії права) [20, с. 103].

Дослідження змісту громадського порядку не є предметом нашого дослідження, і ми сприймаємо позицію авторів, які під його змістом розуміють систему суспільних відносин які складаються в результаті суворого виконання і додержання норм права, моральних норм, правил-звичаїв, тобто у широкому його розумінні.

До суспільних відносин, пов'язаних із громадським порядком, необхідно віднести громадську безпеку, громадський благоустрій, внутрішній порядок на підприємствах, в установах та організаціях.

Найбільш близька до громадського порядку сфера громадської безпеки [20, с. 19].

Проблема правової охорони громадської безпеки в адміністративно-правовій літературі розроблена ще не достатньо. Немає єдиного розуміння поняття громадської безпеки, хоча потребу в цьому відчуває не тільки наука, але й практика суб'єктів, які здійснюють забезпечення громадської безпеки. Таким прикладом може служити порушення громадської безпеки в період НС техногенного характеру, яка виникла на Чорнобильській АЕС. Не урегульовані в правовому відношенні питання, які стосуються евакуації населення у випадках аварії на ПНО, забезпечення населення, що мешкає поблизу їх знаходження, засобами особистого протирадіаційного, протихімічного захисту. Так, ситуація призвела до того, що в момент виникнення біди, яку можна прирівняти до стихійного лиха, люди, котрі жили в охопленій аварією місцевості, а також співробітники аварійно-рятувальних

підрозділів, органів внутрішніх справ виявилися незахищеними від радіації, одержали великі, небезпечні для здоров'я, а в багатьох випадках і смертельні дози опромінення.

Тому розробки, які стосуються проблем громадської безпеки та її складових, є надзвичайно актуальними.

Аналізуючи зв'язок понять та правових інститутів, що характеризують громадську безпеку, деякі автори називають серед ознак, які впливають на стан громадської безпеки, зовнішні обставини. Це – нормальна життєдіяльність людей та усунення негативних якостей, джерел підвищеної небезпеки та забезпечення цих відносин законами та іншим правовими нормами.

Громадська безпека включає такі відносини, які попереджують або усувають шкідливі, небезпечні для життя та здоров'я людини наслідки, котрі можуть бути заподіяні в результаті дій людей або штучним, або природним джерелом небезпеки.

Найважливішою рисою громадської безпеки є врегульованість дій конкретних осіб, що виконують відповідні операції з джерелами підвищеної небезпеки. Забезпечення громадської безпеки залежить у таких випадках від забезпечення ТБ, тобто від того, наскільки є можливість нейтралізувати негативні сторони впливу людини і техніки (наприклад, при експлуатації автомобільного, залізничного, водного, морського і річкового транспорту, при використанні у виробництві технологічних процесів, які базуються на застосуванні електромагнітних та іонізуючих випромінень, хімічних речовин, технічних пристроїв, котрі мають великі швидкості та потужності тощо).

Незважаючи на те, що громадський порядок, громадська безпека, цивільна безпека – самостійні поняття, категорії, явища, між ними є тісний діалектичний взаємозв'язок. Так недопущення масових заворушень створює умови, які перешкоджають можливим порушенням дорожнього руху, протипожежних правил, створенню аварійних ситуацій на транспорті і т. п. У той же час неухильне виконання вимог, які сприяють забезпеченню цивільної безпеки, гарантує непорушність громадської безпеки, громадського порядку.

Отже, якщо головною метою національної безпеки визнається захист прав і свобод людини, то необхідним є дослідження питання про те, як, якими засобами і способами ця мета реалізується у тій чи іншій сфері суспільних відносин.

Розгляд проблеми безпеки, як і будь-якої самостійної наукової проблеми, передбачає необхідність розроблення поняття (категорії) цього феномена. Видається, що категорія „безпека” може і повинна розроблятися насамперед як загальнонаукова категорія, яка до цього часу ще не ввійшла достатньою мірою в категорійно-понятійний апарат науки. З огляду на цю гранично широку за обсягом і глибоку за змістом категорію мають розроблятися також поняття окремих видів безпеки: ядерної, екологічної, особистої, державної, суспільної, національної, міжнародної та ін.

У всьому світі велика увага приділяється вивченню дисциплін, пов'язаних з питаннями безпеки. Згідно з Європейською програмою навчання у сферах наук з ризиків «FORM-OSE» науки про безпеку мають світоглядно-професійний характер [12, с. 12].

Схематично сфера діяльності професіоналів з безпеки визначена на рис. 1.1. За наведеною інформацією, професіонали у сфері наук про безпеку використовуються на виробництві, в енергетиці, автошляховому господарстві, в галузі базових потреб суспільства, захисті довкілля, приватному житті, в органах виконавчої влади, тобто всюди, де небезпека існує як об'єктивна категорія, яку необхідно системно досліджувати, приймати адекватні запобіжні дії та інші рішення щодо управління безпекою життя і діяльності людини.

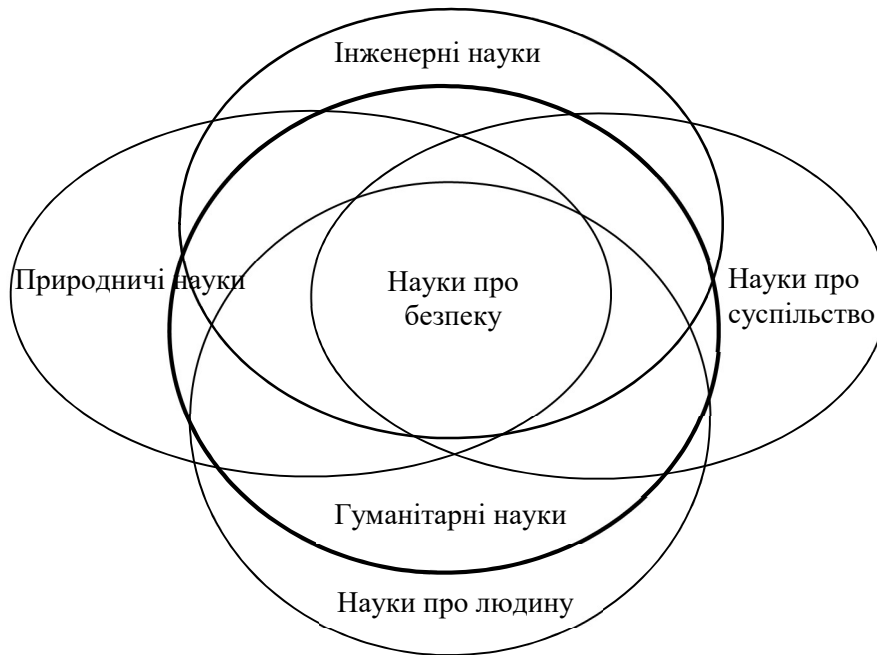


Рис. 1.1 – Сфера застосування наук про безпеку

Зазначене вище дає підстави серед структури функціональних складових (сфер) національної безпеки поряд із радіаційною, екологічною, інформаційною, громадською, розглянути сферу цивільної безпеки з притаманними останній ознаками, які властиві безпечному стану взагалі.

Необхідно зазначити, що законодавець не дає визначення поняття «цивільна безпека», проте визначає поняття «техногенна безпека» як відсутність ризику виникнення аварій та/або катастроф на потенційно небезпечних об'єктах, а також у суб'єктів господарювання, що можуть створити реальну загрозу їх виникнення. Техногенна безпека характеризує стан захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного характеру.

Аналізуючи різні визначення поняття «безпека», «техногенна безпека», можна запропонувати визначити поняття «цивільна безпека», як «стан захищеності населення, території, об'єктів від НС, при якому забезпечується своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз, а при їх наявності або виникненні виключається можливість заподіяння шкоди від них». Зрозуміло, що відповідний стан забезпечується комплексом адміністративних, організаційних, інженерно-технічних та спеціальних заходів.

Цивільна безпека, у загальному вигляді, являє собою відсутність можливості виникнення події, яка може викликати НС і заподіяння від неї збитків.

Звичайно, що «безпека» – поняття, протилежне за змістом і значенням поняттю «небезпека».

Законодавець також не визначає поняття «цивільна небезпека». Проте, останню можна вважати як «стан, за якого існує наявна або ймовірна загроза виникнення уражальних чинників і їх впливу на населення, об'єкти економіки та довкілля», як «можливість виникнення НС, що визначається відповідними показниками» [21, с. 3].

Якщо ж розглядати «цивільну безпеку» як вид небезпечного стану, то останньому також властива наявність двох складових: потенційної і реальної загрози заподіяння збитку вражаючими чинниками НС, яка виникнула. Оскільки остання являє собою вираження реальної складової небезпеки, виникає необхідність охарактеризувати дане явище докладніше.

Розглянемо етимологію поняття надзвичайна ситуація. До недавнього часу воно практично не вживалося, його не можна було зустріти в жодному словнику. Але необхідність існування поняття, яке б описувало і об'єднувало всі фактори небезпеки, показувало б негативну оцінку суспільства до цих явищ, була великою, що й викликало появу терміну – «надзвичайна ситуація».

«Надзвичайний – виключний, дуже великий, переважаючий все. Спеціально для будь-чого призначений, не передбачений звичним ходом справи» [6, с. 770].

«Ситуація – пізньолатинське *situatia* – дослівно: положення – сполучення умов і обставин, що створюють певну обстановку положення» [22, с. 517]. Вперше поняття «надзвичайна ситуація» було використано в Законі України «Про цивільну оборону». Цей закон НС визначав «порушення нормальних умов життя і діяльності людей на об'єкті чи території, викликане аварією, катастрофою, стихійним лихом, епідемією, епізоотією, епіфітотією, великою пожежею, застосуванням засобів ураження, які привели чи можуть привести до людських чи матеріальних втрат» [23].

Відомчі нормативні акти визначають НС як: порушення нормальних умов життя і діяльності людей на об'єкті або території, спричинене аварією, катастрофою, стихійним лихом або іншими чинниками, що призвели (можуть призвести) до загибелі людей, тварин і рослин, значних матеріальних збитків та (або) завдали шкоди довкіллю [24].

У загальному визначенні під НС розуміють: сукупність обставин, які виникають в результаті аварій, катастроф, стихійних лих, диверсій або інших факторів, внаслідок яких виникає суттєва зміна явищ і процесів від нормальних, що негативно відбивається на життєдіяльності, економіці, соціальній сфері та природному середовищі [25, с. 2].

Це поняття досить великою мірою відображає характер явища, показує негативне ставлення суспільства до таких явищ.

На відміну від інших понять, що визначають і описують негативні, небезпечні явища, поняття «надзвичайна ситуація» має чітко виражені конкретні критерії визначення, закладені Законами України «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру», «Про цивільну оборону», «Про надзвичайний стан» і закріплені в державному класифікаторі НС. Це конкретні матеріальні втрати чи загибель людей, іншими словами, порогове значення показника ознаки НС.

Межею переходу надзвичайної події до НС буде порогове значення показника ознаки НС.

Зарубіжна практика теж показує нам подібний підхід: ООН кваліфікує ситуацію як надзвичайну, кризову, якщо 10 осіб загинули чи матеріальна втрата складає один мільйон доларів [26, с. 8].

Здійснюючи аналіз змісту поняття «надзвичайна ситуація» неважко помітити деякі відмінності у трактуванні його в різних нормативно-правових актах. Але необхідно зазначити, що потрібне єдине юридичне розуміння НС для всіх галузей права, незалежно від причин її виникнення (будь-то НС техногенного, природного або іншого походження). Адже «надзвичайна ситуація» як поняття вже стала юридичною конструкцією, частиною юридичної техніки фахівців – правотворців та правозастосовників. Цей законодавчий термін використовується в цілому ряді законів і підзаконних актів, охоплює своїм змістовим полем інші законодавчі терміни, що визначають небезпечні явища. Зазначене поняття при своїй стислій формі має дуже широкий зміст. Ним зручно оперувати спеціалісту, воно легко піддається систематизації. Поняття має досить високий рівень узагальнення й абстрактності. Поняттям «надзвичайна ситуація» після створення ЄДС НС користуються всі державні органи, що в свою чергу веде до підвищення якості

Секція 1. Проблеми нормативно-правового регулювання національної безпеки в Україні

викладеної інформації про небезпечні фактори, а значить – підвищення ефективності регулювання суспільних відносин при забезпеченні цивільного захисту.

З метою відпрацювання загально-юридичного розуміння даної категорії необхідно, в першу чергу, дати характеристику ознакам, які її формують.

При аналізі запропонованих визначень НС помітно, що майже в кожному відбувається перелік джерел, які порушують нормальні, тобто безпечні, умови життя і діяльності людей. До них відносять аварії, катастрофи, стихійні лиха тощо.

Перелік подій та їх походження, що можуть зумовити виникнення НС будь-якого характеру на території України найбільш повно вкладено у Державному класифікаторі НС ДК 019-2001 [15]. До НС техногенного характеру за класифікатором належать: транспортні аварії (катастрофи), пожежі, вибухи, аварії з викиданням (загрозою викидання) небезпечних та шкідливих хімічних і радіоактивних речовин, раптове руйнування споруд; аварії в електроенергетичних системах, системах життєзабезпечення, системах зв'язку та телекомунікацій, на очисних спорудах, у системах нафтогазового промислового комплексу, гідродинамічні аварії та ін. Цей перелік є набагато ширшим, ніж у будь-якому запропонованому визначенні. Однак усі ці події можна визначити як надзвичайні події техногенного характеру.

Небезпечність визначених подій зумовлена їх уражальною дією. Під уражальною дією джерела НС розуміють: «негативну загальну дію (вплив) одного чи сукупності уражальних чинників джерела НС на людей, тварин, рослин, об'єкти економіки та довкілля». В свою чергу, уражальні чинники джерела НС визначаються як частина небезпечного явища або процесу, зумовлена (спричинена) джерелом НС, що характеризується фізичною, хімічною, біологічною чи іншою дією (впливом) та визначається відповідними параметрами [21, с. 3].

Інша ознака НС – це людські втрати і матеріальні збитки.

Під збитками, як правило, розуміють жертви і матеріальні втрати, що є наслідком НС. При цьому одним із найважливіших показників, які характеризують ступінь збитку від НС, є чисельність загиблих. Так само необхідно зазначити, що зміна даного показника залежить від загальної кількості НС.

Надзвичайна ситуація побічно може заподіяти шкоду також і нематеріальним соціальним цінностям, тобто завдати соціальні наслідки негативного характеру, наприклад: призупинення нормальної діяльності державних органів, підприємств і установ, громадських об'єднань, порушення порядку управління, громадського порядку і т. п.

Збиток від небезпечних факторів НС може бути заподіяний навколишньому середовищу та соціуму: фізичним особам, колективним об'єднанням, суспільству й державі.

Перераховані вище ознаки, властиві НС техногенного характеру, дуже тісно взаємопов'язані та взаємозалежні і всебічно характеризують дане явище.

Спираючись на проведений аналіз, можна запропонувати визначення НС, яке, на наш погляд, повно і чітко відображає її сутність та в подальшому може бути використане законодавцем як єдине загальноприйняте визначення. Надзвичайна ситуація – це порушення нормальних умов життя і діяльності людей на об'єкті або території спричинене надзвичайною подією техногенного, природного, соціально-політичного, воєнного характеру, вражаючі фактори і вторинні прояви яких призвели (можуть призвести) до неможливості проживання населення на території чи об'єкті, викликали (можуть викликати) загибель людей та (або) призвести до значних матеріальних втрат.

Також необхідно звернути увагу на те, що на даний момент поняття «надзвичайна ситуація» має подвійний характер: з одного боку воно описує небезпечне явище, а з іншого боку – це певний режим діяльності державних органів, який буде розглянуто окремо.

Забезпечення цивільної безпеки України: сучасний стан і перспективи

Отже, якщо НС є вираженням реальної складової цивільної безпеки, то потенційною виступає можливість виникнення НС, яка передбачає сукупність умов і факторів, предметів матеріального світу, здатних викликати небезпечну подію.

Цивільна безпека являє собою стан, протилежний небезпечному, тобто такий, при якому об'єктивно відсутня або виключається потенційна або реальна загроза заподіяння шкоди тому чи іншому об'єктові небезпечними факторами НС.

На основі визначення понять «безпека», «надзвичайна ситуація» ми доходимо висновку про те, що поняття «цивільна безпека» повинно відображати дві основних умови, при яких такий стан створюється, існує і зберігається.

Перша умова цивільної безпеки полягає у відсутності самої можливості виникнення і поширення надзвичайної події. Ця умова можлива у випадку відсутності джерела, яке може викликати надзвичайну подію, а в подальшому і НС, своєчасного створення умов, що виключають можливість виникнення і поширення надзвичайної події.

Друга ж умова цивільної безпеки полягає у захисті різних об'єктів забезпечення даного виду безпеки (життя, здоров'я, власності, прав і волі фізичних осіб, власності й інтересів колективних об'єднань, суспільства й держави, навколишнього середовища) від небезпечних факторів НС яка все ж таки виникнула. Ця умова виконуватиметься у випадку: встановлення контролю за подією, яка виникнула; своєчасного оповіщення людей про виниклу загрозу; проведення евакуації людей і майна; застосування ліквідаційних засобів; своєчасного створення умов для проведення оперативних заходів щодо локалізації та ліквідації НС, запобігання збитку від неї тощо.

Тому під цивільною безпекою слід розуміти – динамічно стійкий стан, при якому об'єктивно відсутні або виключаються причини й умови, що породжують процес виникнення надзвичайної події, а у випадку виникнення останньої припиняється її поширення і заподіяння шкоди інтересам особи, колективів, суспільства й держави, навколишньому середовищу властивими їй вражаючими факторами та їх вторинними проявами.

Отже, при підведенні висновку щодо розгляду поняття «цивільна безпека» необхідно відмітити викладені нижче положення:

- цивільна безпека є необхідною умовою життєдіяльності особистості, стабільного функціонування і прогресивного розвитку суспільства й держави;
- цивільна безпека в методологічному відношенні являє собою першооснову інструментарію і механізму дослідження системи цивільного захисту, оскільки створення та функціонування останнього обумовлено метою захисту національних інтересів країни;
- загрозою цивільної безпеки і є потенційна або реальна можливість виникнення надзвичайної ситуації;
- під надзвичайною ситуацією слід розуміти порушення нормальних умов життя і діяльності людей на об'єкті або території спричинене надзвичайною подією техногенного, природного, соціально-політичного, воєнного характеру, вражаючі фактори і вторинні прояви яких призвели (можуть призвести) до неможливості проживання населення на території чи об'єкті, викликали (можуть викликати) загибель людей та (або) призвели до значних матеріальних втрат.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бегун В. В, Науменко І. М. Безпека життєдіяльності (забезпечення соціально, техногенної та природної безпеки): Навч. посібник. – К., 2004 – 328 с.
2. Національна доповідь про стан техногенної та природної безпеки в Україні: МНС України, Міністерство охорони навколишнього середовища України, Національна академія наук України. – К., – 291 с.

Секція 1. Проблеми нормативно-правового регулювання національної безпеки в Україні

3. Развадовський В.Й. Адміністративно-правове регулювання правовідносин у транспортній сфері України: Монографія. – Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. – 284 с.
4. Новий тлумачний словник української мови. Т. 3. – К. : Акапіт, 1999. – С. 115.
5. Даль В. Толковий словарь живого великорусского языка. Т. 1–4 М., 1994. – С. 1491.
6. Ожегов С. И. Словарь русского языка / Под ред. чл.-кор. АН СССР Н. Ю. Шведовой. – 18-е изд., стереотип. – М. : Рус. яз., 1987. – 797 с.
7. Словарь польского языка. – Варшава, 1979.
8. Юридична енциклопедія. – К. : «Українська енциклопедія» імені М. П. Бажана, 1998. – Т. 1. – С. 207.
9. Розин Л. М. Вопросы юрисдикционной деятельности органов внутренних дел. Административное право. – М., 1983. – С. 80.
10. Туманов Г. А., Фризко В. И. Общественная безопасность и ее обеспечение в экстремальных условиях // Советское государство и право. – 1989. – № 8. – С. 21.
11. ДСТУ 2156 – 93 «Безпечність промислових підприємств. Терміни та визначення основних понять». К. : Держстандарт України, 1993. – 32 с.
12. Безпека життєдіяльності [навч. посіб.] / Є. П. Желібо, Н. М. Заверуха, В. В. Зацарний ; за ред. Є. П. Желібо, В. М. Пічі. – К. : «Каравела», 2001 – 317 с.
13. Кодекс цивільного захисту України: Відомості Верховної Ради України 2013, №34-35 від 30.08.2013, – с. 458
14. Закон України від 19.06.03 р. «Про основи національної безпеки України» // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – с. 351.
15. Наказ Державного комітету стандартизації, метрології та сертифікації України № 552 від 19.11.01 р. «Державний класифікатор надзвичайних ситуацій ДК 019-2001».
16. Постанова КМУ № 368 від 24.03.04 р. «Про порядок класифікації надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру за їх рівнями»// Офіційний вісник України. – 2004. – № 12 (09.04.04.) (частина 1). – с. 740.
17. Казаков Н. Д. Безопасность и энергетика (опыт философского осмысления) // Безопасность. Информационный сборник Фонда национальной и международной безопасности. – 1994. – № 4. – С. 62.
18. Нижник Н. Р., Ситник Г. П., Білоус В. Т. Національна безпека України (методологічні аспекти, стан і тенденції розвитку): [навч. посіб.] ; за заг. ред. П. В. Мельника, Н. Р. Нижник. – Ірпінь, 2000. – 304 с.
19. Веремеенко И.И. Механизм административно-правового регулювання в сфері охорони общественного порядка. Ч.1–2. – М., 1981. – 180 с.
20. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ : [підручник] ; за заг. ред. І. П. Голосніченка, Я. Ю. Кондатьяева. – К., 1995. – 177 с.
21. ДСТУ 3891 – 99 «Безпека у надзвичайних ситуаціях. Терміни та визначення основних понять». – К. : Держстандарт України, 1999. – 21 с.
22. Словник іншомовних слів. – К. : Наук. думка, 2000. – 624 с.
23. Закон України від 03.02.93 р. «Про цивільну оборону» // Відомості Верховної Ради України. – № 14. – Ст. 124.
24. Наказ міністерства транспорту та зв'язку за № 567 від 16.10.00 р. «Про затвердження Правил безпеки та порядку ліквідації наслідків аварійних ситуацій з небезпечними вантажами при перевезенні їх залізничним транспортом».
25. Грінін А. С., Новиков В. Н. Екологічна безпека : [навч. посіб.] / А. С. Грінін, В. Н. Новиков. – М. : ФАИР-ПРЕСС, 2002. – 336 с.
26. Порфирьев Б. Н. Государственное управление в чрезвычайных ситуациях: анализ методологии и проблемы организации / Б. Н. Порфирьев. – М. : Наука, 1991. – 136 с.

ТЕОРЕТИЧНЕ І ПРАКТИЧНЕ ЗНАЧЕННЯ КОНЦЕПТУ СПРАВЕДЛИВОСТІ У ХАРАКТЕРИСТИЦІ ОСНОВНИХ ТИПІВ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОЦЕСУ

Зеленський С. М., канд. юрид. наук, доцент

Кіровоградська льотна академія Національного авіаційного університету

Загальнотеоретичне значення виділення типів кримінального процесу часто використовується як метод наукового пізнання. Розчленування об'єкту вивчення та групування виділених частин на основі узагальненої ідеальної моделі (типу), дозволяє сформулювати теоретичну базу, в якій виділити істотні властивості, спільні та відмінні риси, зв'язки, що об'єднують та відрізняють один тип від іншого. Звідси органічно випливають висновки про концептуальну загальнотеоретичну ідею справедливості в ідеалізованій моделі кримінального судочинства, як про метод наукового пізнання, на основі якого здійснюється розподіл досліджуваної сукупності моделей типів кримінальних проваджень на однорідні групи. Необхідність вивчення цілого за його частинами виникла у зв'язку з потребою упорядкування досліджених вченими доволі різноманітних ідеалізованих типів кримінальних проваджень та виділення на їх основі закономірностей, недоліків і переваг, їх аналізу з точки зору забезпечення справедливості правосуддя.

В процесі дослідження змістовного наповнення ідеалізованої моделі кримінального судочинства на основі концепту справедливості та її аналізу виявлено надійні способи ідентифікації, які дозволяють встановити її схожість і відмінність з іншими моделями. При цьому окремі елементи об'єкту вивчення легко об'єднуються за основною ідентифікаційною ознакою, тобто відповідності стандартам справедливості кримінального провадження, у групи, що можуть бути названі типами для їх подальшої деталізації і визначення за видами.

Проблеми справедливості кримінального судочинства поставали перед вченими дореволюційних часів: С. І. Вікторським, П. І. Любинським, М. М. Розіним, В. К. Случевським, І. Я. Фойницьким. У радянський період вивчалися В. П. Нажимовим, І. Л. Петрухіним, М. М. Полянським, М. С. Строговичем, М. О. Чельцовим-Бебутовим. Серед сучасних вчених у цьому напрямі проблему забезпечення справедливості кримінального провадження вивчали вчені-процесуалісти: Ю. М. Грошевий, В. Г. Гончаренко, С. В. Гончаренко, Н. Р. Бобечко, О. В. Капліна, Л. М. Лобойко, В. Т. Маляренко, М. А. Маркуш, В. О. Попелюшко, О. Г. Яновська та інші. Вагомість внеску вчених у розвиток теорії справедливості кримінального провадження не може бути підданий сумніву. Все ж, попри значну кількість наукових доробок з цього питання, проблема справедливості у сучасному українському кримінальному правосудді залишається достатньо гострою. На доктринальному рівні її завдання полягає у вирішенні прикладних завдань кримінального процесу, розробці рекомендацій щодо організації та вдосконалення кримінального судочинства, що дозволить досягнути його мети на рівні виконання завдань, здійснення окремих функцій, організації кримінальної процесуальної діяльності залежно від характерних ознак окремої моделі кримінального процесу, що забезпечують його ефективність.

Право на справедливий суд, що нині є правовим стандартом зобов'язує держави підпорядковувати кримінальне провадження засадам справедливості. Означене стосується, як діяльності суб'єктів кримінального провадження, так і окремих його систем (стадій та порядку, передбаченого для окремих кримінальних процесуальних проваджень). Лише на основі системного узгодження дії окремо взятих норм та інститутів кримінального процесуального права, що мають підґрунтям справедливість, кримінальне провадження визнаватиметься

справедливим. Звідси органічно випливає обов'язок про застосування приписів кримінального процесуального законодавства на основі справедливості. На різних історичних етапах побудови моделей кримінальних процесуальних проваджень та їх реалізації справедливість також застосовувалася і застосовується для оцінки проєктованих норм та інститутів кримінального процесуального права для визначення ступеню узгодження їхньої внутрішньої суті з існуючими стандартами справедливості кримінального провадження.

Тож, групування за критерієм концепту справедливості кримінального правосуддя застосовується нами до таких моделей, що найчастіше виділяються: **розшукового і змагального типів кримінальних процесів.**

Суть розшукового типу кримінального процесу полягає у використанні методів управління суспільством, що підкреслюють зверхність влади у судочинстві. Такий метод правового регулювання кримінальних процесуальних відносин називають імперативним. Він проявляється у публічній розправі, виданні асизів і судових наказів, елементах розшукового (інквізиційного) типу розслідування таких, як таємність, письмовість, поєднанні функцій обвинувачення, захисту і вирішення кримінальної справи в одному державному органі. Суд при цьому наділений необмеженими повноваженнями у всебічному дослідженні обставин кримінальних справ, вправі виходити за межі, означені обвинувачем, та не обмежуватися окресленим ним колом осіб і вчинених ними діянь. Рух процесу відбувається за волею осіб, що представляють державу на основі засади законності. Кримінальне провадження бере свій початок зі встановлення приводів до порушення кримінальної справи. Такий порядок приходить на зміну поняттю обвинувачення у обвинувальному (змагальному) типі кримінального процесу. Перегляд судових рішень змінюється на ревізійний порядок їх оскарження. Усі учасники кримінального провадження підпорядковуються прагненню встановлення матеріальної істини. Обвинувачений стає об'єктом дослідження. Сторони позбавляються самостійності, процес перестає бути судовим спором. Реалізація прав обвинуваченого цілком залежить від осіб, які представляють державу і ведуть процес. Доказування відбувається на основі засади презумпції винуватості, хоч може декларуватися або перебувати у зародковому стані засада презумпції невинуватості. У доказуванні перевага надається формальним доказам. Визнання обвинуваченим своєї провини вважається «царицею доказів». Звичайним є застосування тортур і не лише стосовно обвинуваченого. Зазвичай обвинувачений під час досудового розслідування позбавляється волі і утримується під вартою.

За змагальною моделлю кримінального правосуддя визнається належним метод, що передбачає рівність сторін і наявність судового спору перед незалежним арбітром – судом [1, с. 29]. Вчені визнають, що жодне суспільство не має в абсолютно чистому вигляді названих основних типів кримінальних процесуальних проваджень. Чистий тип процесу, чи то розшукового, чи то змагального – це лише теоретичне узагальнення тих чи інших засад, на яких побудований процес. Водночас вони використовуються в якості критеріїв оцінки окремих процесуальних інститутів кримінального провадження.

Ступінь наближення чинного кримінального процесуального права до тієї чи іншої ідеальної моделі залежить від багатьох факторів, таких як національні традиції, економічні, політичні, соціальні умови, в яких існує суспільство. Саме вони визначають співвідношення приватного і публічного начал в конкретній правовій системі. Позитивне право зазвичай легітиміє співвідношення між основними типами, будуючи свої кримінальні процесуальні інститути на началах змагального процесу або наближаючи їх до розшукового.

Ю. М. Мирошніченко наголошує на тому, що у юридичній науці існує кілька підходів до типології кримінального процесу, зокрема: 1) ідеальний; 2) історичний;

3) морфологічний [2, с. 12]. Погоджуючись із цим зазначимо, що ідеальний спосіб узагальнення стосується конкретних властивостей кримінальних процесів, що існують в різних державах в різний період часу. Історичний підхід, який називає вчений, має в основі узагальнення історичних особливостей розвитку основних типів побудови кримінального процесу. Морфологічний – застосовується для виявлення реально існуючих типів, що мають місце нині в конкретних державах. На наш погляд доцільно застосовувати природно-правовий підхід, спрямований на виявлення внутрішньої суті (природи) реально існуючих типів, що мають місце в конкретних державах. Підставою ідеалізації у типології за такого підходу служить наявність або відсутність організованого на засадах справедливості кримінального провадження з відстоюванням права на справедливість перед незалежним судом. Якщо такий ідеалізований спір існує, то процес слід відносити до змагального типу, якщо ні – до розшукового. Історично так складається, що питання про справедливість виникає тоді, коли вирішуються питання правової організації суспільства, побудови справедливих суспільних відносин, забезпечення прав і свобод людини.

Виділення типів кримінальних процесуальних проваджень на основі концепту справедливості, націлено на виявлення основних закономірностей зміни співвідношення інтересів окремої особи, суспільних і державних. Підставою для виділення типів служать ознаки процесуального статусу основних учасників процесу, з урахуванням індивідуальних особливостей особи вікових, національних, релігійних та інших. Такі різновиди кримінальних процесів можна віднести до національних форм в межах одного типу.

Порівняння основних типів кримінальних процесуальних проваджень на основі історично-типологічного підходу передбачає їх розподіл за етапами історичного розвитку. Загально визнано, що від початку свого зародження кримінальний процес мав приватно-обвинувальний характер. Згодом, з посиленням ролі держави переростав у розшуковий. Нині для характеристики існуючих типів кримінального судочинства використовується гранично ідеалізований порівняльно-правовий підхід.

Нами аналізуються представлені варіаціями обвинувально-змагального, розшуково-змагального процесів. Спробуємо дати пояснення сучасним типам кримінального судочинства з їх модифікаціями в межах однієї правової традиції. В якості еталонів візьмемо зразки судочинства окремих країн. Мова йде про англо-американський та німецький і французький кримінальні процеси, що є загально визнаними за їх історичною значимістю та впливовістю. За цими еталонними типами кримінальних процесів вивчаються окремі їх види в країнах з континентальною і англо-американською системами права.

Такий підхід, на основі якого «еталонно-правовим» визнаються кримінальні процеси Англії та Уельсу, США, Німеччини, Франції, дає підстави поділу на типи за такими ознаками, як наявність або відсутність узагальненого кодифікованого нормативного акта, панування закону чи прецеденту, пріоритету матеріального чи процесуального права, слідчого або змагального методу регулювання у кримінальному процесуальному праві, домінування публічно-правових чи приватноправових інтересів. За цими ознаками кримінальний процес Німеччини і Франції відносять до континентально-правового (романо-германського) типу, а кримінальний процес США, Англії та Уельсу — до англо-американського типу.

Нині, значення основних критеріїв поділу на типи у сфері кримінального судочинства кардинально змінилося. Практично, за ознакою наявності або відсутності кодифікації невдалим буде поділ кримінальних процесів на типи. Усі країни здійснюють систематизацію чинних кримінальних процесуальних норм. Лише у країнах загального права вони консолідовані. В країнах континентального

Секція 1. Проблеми нормативно-правового регулювання національної безпеки в Україні

права – кодифіковані. Хвиля кодифікацій західного стилю [3, с. 4] охопила і мусульманський світ в дев'ятнадцятому і двадцятому століттях.

Одна із основних засад побудови кримінального процесу шляхом відокремлення функції кримінального переслідування від функції розслідування і вирішення кримінальних справ по суті, що запровадили у Франції ще на початку XIX ст. Ця система була запозичена багатьма державами, спочатку континентальної Європи, а пізніше Азії, Африки та Латинської Америки. В самій же Франції у видозміненому вигляді вона функціонує до цих пір [4].

За пріоритетом матеріального чи процесуального права також неточним буде поділ кримінальних процесів на типи тому, що справедливість призначення покарання особі залежить від ступеню забезпеченості захисту її прав і свобод. Справедливість у ставленні до підозрюваного (обвинуваченого), що проявляється у визнанні презумпції його невинуватості до вирішення питання про його винуватість судом, визнається однаково важливою в усіх країнах світу. Втратив своє значення критерій виділення типів за переважанням публічно-правового або приватноправового інтересу. Злочинність визнається соціальним явищем, що властиве усім видам соціальних спільнот. Однаково важливою визнається протидія злочинності кримінальними процесуальними засобами і методами. У досудовому провадженні усіх країн панівним визнається слідчий метод. Учасники кримінального процесу, що представляють державу, наділяються такими повноваженнями, які надають їм суттєві переваги у збиранні доказів перед обвинуваченими, потерпілими, адвокатами. Такий напрям кримінальної процесуальної політики очевидний, оскільки інше було б розцінене як відмова від протидії злочинності.

Названі нами основні критерії виділення типів кримінальних процесів мають фундаментальне значення. Особливо важливими вони постають в дослідженнях типів кримінальних процесів у «чистому» вигляді, визначенні напряму розвитку законодавства, визнання прецеденту джерелом права в країнах континентального права, а в країнах з англо-американською системою права – закону.

В судовому кримінальному провадженні визначальною визнається роль змагального методу, як в країнах загального права, так і в країнах континентального права. Все ж, враховуючи особливе значення і статус суду в кримінальному провадженні, незважаючи на певне обмеження у використанні слідчого методу і розширенні використання змагального, розподіл продовжує зберігати своє значення.

У розвитку українського законодавства спостерігається наближення вітчизняного кримінального процесуального права до публічно-змагального типу з елементами англо-американського типу. Таку думку підтверджує прийняття нового КПК України у 2012 році. Із набуттям ним чинності посилюється процесуальний вплив сторони захисту на хід досудового розслідування з розширенням функції судового контролю на цій стадії кримінального провадження. Ліквідовано інститут додаткового розслідування, заборонено використання судом свідчень, одержаних стороною обвинувачення під час досудового розслідування, запроваджено можливість закінчення провадження укладанням угод і на основі цього поглиблено змагальні засади кримінального процесу. Водночас, збережено за судом низку повноважень, що характеризують судові кримінальні провадження з точки зору наявності в ньому публічних засад, таких як: право суду за власною ініціативою здійснювати судовий виклик будь-якої особи, що може дати показання, які мають значення для правильного вирішення справи; дослідження протоколів слідчих (розшукових) дій та інших документів, долучених до кримінального провадження, для встановлення фактів, що стосуються обставин кримінального провадження тощо.

Виходячи з викладеного визначимо належність до одного з названих типів сучасного національного кримінального процесуального провадження, що важливо з точки зору відповідності декларованій на рівні Конституції України і кримінальному процесуальному законі змагальності та забезпечення права на справедливий суд. У чистому виді змагальним не можна назвати українське кримінальне процесуальне провадження, скоріше воно публічне, з елементами змагальності. В усіх видах кримінальних процесуальних проваджень підозру, що в подальшому перетворюється на обвинувачення, висувають офіційні особи. В суді право підтримувати обвинувачення може бути надано приватній особі, але тільки у випадку відмови офіційних осіб від його підтримання. Навіть у провадженнях, що за кримінальним процесуальним законом названі як провадження з приватним обвинуваченням, лише ініціатива розпочинати провадження належить приватній особі. Ініціатива висунення підозри належить офіційним особам. Це їх службовий обов'язок, але їх кримінальна процесуальна діяльність не переслідує мету встановити об'єктивну істину, разом з тим гарантується презумпція невинуватості підозрюваного, обвинувачуваного, підсудного та і деякий час засудженого. Усі сумніви тлумачаться на користь осіб, які перебувають у такому статусі, що підтверджує тяжіння кримінального провадження до змагального типу. Проте, тягар доказування покладається на обвинувача. Захист наділяється лише правом ініціювати провадження слідчих (розшукових) дій, основного способу отримання доказів.

Названі особливості дозволяють віднести національне кримінального провадження до публічно-змагального типу, що відображає прагнення громадянського суспільства до балансу приватних і суспільних інтересів.

Значення типології проявляється у спроможності шляхом порівняльного аналізу відповісти на питання про належність сучасного кримінального процесу України, до справедливого, чи ні та залежить від відповіді на питання, чи захищаються судом, що декларується у ч. 1 ст. 55 Конституції України, права і свободи людини і громадянина. Адже, за ч. 1 ст. 124 Основного Закону України правосуддя в Україні здійснюють виключно суди. Та за своєю суттю судове кримінальне провадження правосуддям може бути визнане таким лише за умови, що воно відповідає вимогам справедливості і забезпечує ефективне поновлення в правах (абз. 10 п. 9 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 30 січня 2003 року № 3-рп/2003). Наступним є вирішення питання про визначеність чи невизначеність законом незалежності і безсторонності суду, що за п. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року гарантує кожному право на справедливий розгляд його справи.

З огляду на викладене та враховуючи положення ч. 2 ст. 29 Конституції України, справедливим кримінальне провадження вважається за умов дотримання встановленим в законі таким обов'язковим вимогам правомірності взяття під варту та/або тримання під вартою. Перш за все, взяття під варту чи тримання під вартою може здійснюватися виключно на підставі рішення суду вмотивованого належним чином. Наступним обов'язком, гарантовано забезпеченим з боку держави є визначеність в законі та відповідність конституційним гарантіям справедливої судової процедури та засаді верховенства права підстав та порядку застосування цих запобіжних заходів. Означене відповідає меті ст. 29 Конституції України, тобто недопущення свавільного обмеження (позбавлення) свободи чи особистої недоторканності особи. Дотримання зазначених вимог є обов'язковим.

З огляду на положення ч.ч. 1, 2 ст. 29 Основного Закону України та сформульованих ним юридичних позицій, а також беручи до уваги наведені положення міжнародних правових актів щодо захисту права людини на свободу та особисту недоторканність, можна зробити висновок про те, що право на свободу та

Секція 1. Проблеми нормативно-правового регулювання національної безпеки в Україні

особисту недоторканність не є абсолютним і може бути обмежене, але тільки на підставах та в порядку, визначених законами України. Обмеження конституційного права на свободу та особисту недоторканність повинно здійснюватися виключно з дотриманням конституційних гарантій захисту прав і свобод людини і громадянина та на підставі вмотивованого рішення суду.

Кримінальним процесуальним законом визначено підстави та порядок застосування заходів процесуального примусу, що обмежують конституційне право людини на свободу та особисту недоторканність у кримінальному провадженні. Такий примус можливий лише для досягнення мети та виконання завдань, визначених у ст. 2 КПК України та для належного здійснення правосуддя у провадженнях про вчинення кримінального правопорушення. Види заходів забезпечення кримінального провадження визначено кримінальним процесуальним законом. До них за ч. 2 ст. 131 КПК України належать: виклик слідчим, прокурором, судовий виклик і привід; накладення грошового стягнення; тимчасове обмеження у користуванні спеціальним правом; відсторонення від посади; тимчасове відсторонення судді від здійснення правосуддя; тимчасовий доступ до речей і документів; тимчасове вилучення майна; арешт майна; затримання особи; запобіжні заходи. За ч. ч. 1, 2 ст. 176 КПК України видами запобіжних заходів є особисте зобов'язання, особиста порука, застава, домашній арешт, тримання під вартою і тимчасовим запобіжним заходом – затримання особи.

Незворотні демократичні перетворення, що протягом більше вже двох останніх десятиліть відбуваються в соціально-політичному житті Української держави, спричинили зміну концепції кримінального процесуального права в напрямі всезагального втілення концепту справедливості у систему кримінального правосуддя, а саме: відданість змагальній ідеології, звуження публічних начал і розширення засади диспозитивності.

Такі процеси відбулись завдяки міжнародно-правовій інтеграції України у світовий цивілізаційний процес. Ці зміни неминучі й закономірні, а їх результатом може стати запровадження такої організації кримінальної процесуальної діяльності, що заснована на гармонійному поєднанні прогресивного світового досвіду та національної правово-культурної традиції, з урахуванням ментальних уявлень українців про сутність правосуддя.

Таким чином, висловлена пропозиція щодо ідентифікації типів кримінального судочинства на основі концепту справедливості має фундаментальне значення і може слугувати відправною точкою для вирішення низки теоретичних і практичних завдань: по-перше тип процесу визначає мету кримінального провадження, засади, мету у доказуванні, функції кримінального провадження, характерні складові елементи кримінальної процесуальної діяльності, зокрема такий, як примус. По-друге дозволяє відійти від захоплення ідеологічним орієнтиром, ідеальною моделлю кримінального судочинства, заповнення прогалін у законодавчій та правозастосовній практиці. Виконання цих завдань немислиме без комплексного наукового аналізу кримінального процесу з визначенням його змістовних ознак, характерних для тієї чи іншої типологічної групи на основі концепту справедливості.

Вищевикладене дозволяє зробити висновок про те, що через об'єктивну закономірність, прагнення гуманізації кримінальних процесуальних правовідносин, два основні типи кримінального процесу мають тенденцію до зближення. Цей процес відбувається в межах загальносвітового культурологічного діалогу через визнання прав і основоположних свобод людини. Національні особливості українського кримінального процесу фактично набувають особливого значення через імплементацію елементів змагальності із англо-американського типу кримінального процесу та сприйняття стандартів справедливого кримінального судочинства. Проте, захоплення імплементацією не знайомих раніше норм і правил до національного кримінального процесуального права може

привести до втрати державою значної частини своєї культури, що в подальшому може спричинити втрату незалежності України. Правова система України, як і будь-якої країни, має бути результатом її власного історичного розвитку.

ЛІТЕРАТУРА

1. O'Connor V. Common Law and Civil Law traditions / V. O'Connor. – INPROL. – 2012. – 35 p.
[<https://www.fjc.gov/sites/default/files/2015/Common%20and%20Civil%20Law%20Traditions.pdf>].
2. Мирошниченко Ю. М. Процесуальні та філософсько-правові проблеми здійснення правосуддя в кримінальному провадженні: монографія / Ю. М. Мирошниченко. – Х. : Панов, 2017. – 200 с.
3. Reza S. Due Process in Islamic Criminal Law. S. Reza. – NYLS. – 2013. – 29 s. // https://digitalcommons.nyls.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com.ua/&httpsredir=1&article=1441&context=fac_articles_chapters.
4. Попелюшко В. О. Система органів розслідування та їх повноваження за КПК Франції 1808р. [Електронний ресурс] / В. О. Попелюшко // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2010. – № 2. – С. 39–43. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2010/n2/10pvokfr.pdf>.

ГРОМАДЯНСЬКА ВІЙНА ЯК ГОЛОВНА РУЙНІВНА СИЛА ЦИВІЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

*Карагіоз Р. С., канд. політ. наук
Одеський державний університет внутрішніх справ*

Громадянська війна – найбільш жорстока з усіх видів війн, під час якої відбувається зміна влади і суспільства. Загальною політичною основою громадянських війн є боротьба за владу, зміна або спроба змінити політичний режим збройним насильницьким, непарламентським, а отже, й антиконституційним шляхом. Громадянська війна, за визначення американського дослідника М. Верри, – це «віртуальне рівняння влади і насилля» [1, р. 19].

Громадянська війна є наслідком кризи всередині суспільства й антагоністичних протиріч між окремим політичними силами, верствами населення або соціальними групами. Вона радикально вирішує політичну кризу, хоча є винятково небажаною формою розв'язання соціальних протиріч. На думку Є. Головахи, у громадянській війні простежується «...конфлікт старих і нових еліт, соціальний вибух, характерний для кризових періодів протистояння маси – еліта, яке загрожує масовими кровопролиттями» [2, с. 40].

Наступний підхід до визначення поняття базується на тлумаченні громадянської війни з погляду насилля, а саме застосування силових методів і психологічного тиску в боротьбі для придушення протидіючої сторони і досягнення поставленої мети – завоювання влади. Д. Армітаж наводить таке визначення поняття «громадянська війна» – це «організоване колективне насилля в межах єдиного державного устрою, що призводить до поділу суверенітету у боротьбі за владу» [3]. До основних рис такого насилля Д. Армітаж відносить жорстокий, непередбачуваний характер і, здебільшого, відсутність логічного завершення. Цитований дослідник навіть порівнює громадянські війни з вулканами, вважаючи їх за своїми наслідками дуже схожими

Під час громадянської війни насилля стає заходом, за допомогою якого протидіючі сили досягають своєї мети, стверджують свої пріоритети. Останнє

Секція 1. Проблеми нормативно-правового регулювання національної безпеки в Україні

зумовлене радикальними протиріччями протиборчих сторін-учасників під час збройних конфліктів, зокрема і громадянських війн. Тобто, збройне насилля є першоосною громадянської війни, а рушійними силами, як правило, виступають соціальні й національні групи, політичні рухи та партії, військові й бандитські угруповання, революційні діячі, вожаки, керівники, пересічні громадяни, терористи.

У межах означеного підходу до визначення поняття громадянської війни, крім боротьби за владу як мети, дослідники додають повалення існуючого режиму. Так, Т. Гарр [4, с. 50] вважає, і автор цілком поділяє цю точку зору, що громадянська війна – це високо організоване політичне насилля за масштабною участю населення для повалення режиму або знищення держав, яке супроводжується суцільними актами насилля.

З аналогічних позицій розглядає сутність громадянської війни і С. Нефьодов, підкреслюючи, що це «високоорганізовані насильницькі дії великих груп дисидентів, що представляють собою повномасштабні військові операції проти режиму з максимальною кількістю жертв, максимальним ступенем руйнування і тривалістю від декількох тижнів до декількох років» [5, с. 171]. На думку А. Маникіної, аналізуючий феномен – це одна із форм застосування збройного насилля, спрямована на вирішення внутрішніх проблем, повалення або відновлення конституційного устрою і порядку» [6, с. 433].

У громадянській війні як колективному насиллі кожна з протиборчих сторін відповідно себе й ідентифікує. Так, одна сторона ідентифікує себе з державою і державними інститутами, стабільність яких необхідно підтримати або відновити. Це закономірно веде до більшої жорстокості і до більшої готовності виконувати жорстокі накази. Учасники іншої протиборчої сторони ідентифікують себе передусім з народом чи з певною соціальною верствою, і в цьому випадку велику роль відіграє ідеологія.

Виходячи з того, що об'єктом збройної боротьби виступає державна влада, деякі дослідники саме з цією ознакою пов'язують розуміння сутності поняття «громадянська війна», яка розглядається ними як нелегітимна (незаконна) модель захоплення державної влади.

Громадянська війна становить зміну моделі управління відповідно до її носіїв. До того ж, як зазначає В. Корчміт-Матюшов, перед зміною системи управління, як правило, з'являється потенційно нова, альтернативна система управління, що представлена харизматичними лідерами з їхніми прихильниками [7, с. 70].

Аналогічну точку зору висловлює і С. Мосов, визначаючи цю форму війни як «...зіткнення великих груп людей, які мають за мету перебудову суспільства, встановлення домінування в ньому певної політичної сили, зміну інститутів влади, вставлення або ліквідацію диктатури певного угруповання і особистостей» [8, с. 111].

Відома дослідниця феномену громадянських війн С. О. Вовк вважає, що у багатьох дослідженнях визначення поняття «громадянська війна» пов'язано виключно з перебудовою суспільства в соціокультурному плані, коли відбувається зіткнення «старого» та «нового» укладів співіснування в межах однієї держави. Так, наприклад, С. Черняхівський вважає, що протиборчі сторони мають свій образ світу (існуючого чи майбутнього), який повинен бути в державі. І відповідно, громадянська війна – це боротьба «...в соціокультурному розколі між прихильниками Утопії (якщо правильно розуміти цей вислів) і прихильниками «старого світу» – прихильниками його збереження, у першу чергу, звичайних побутових, ритуальних і традиційних образів» [9, с. 40]. Подібний підхід спостерігається й у С. Гантіттона, який розглядає громадянську війну як зіткнення інтересів у межах однієї країни представників-прихильників різних цивілізацій, культур, соціально-економічних систем, які бажають володіти політичною владою.

Варто звернути увагу й на те, що громадянська війна – це внутрішня, локальна війна в межах однієї суверенної території. Передусім це визначення міститься в так званому «Кодексі Лібера», автором якого є відомий американський юрист Ф. Лібер, який підготував історико-юридичне дослідження «Сторони, що беруть участь у партизанській війні, у світлі законів та звичаїв війни». Це дослідження було затверджено у вигляді «Інструкції польовим військам США» (наказ № 100 від 1863 р.). У ст. 150 розділу 10 Кодексу «Повстання – громадянська війна – заколот» визначено, що «громадянська війна – це війна, що ведеться в межах однієї держави двома або більше сторонами, кожна з яких прагне до панування над усією країною і уявляє себе єдиним володарем права законно нею управляти» [10, с. 90–91].

Підхід до дефініції «громадянська війна» як різновиду внутрішньої війни простежується і в сучасних дослідженнях. Так, на думку М. Розова, громадянська війна – це внутрішня війна в межах однієї політичної спільноти, що характеризується тим, що лінія поділу між сторонами носить політичний характер, і кожна сторона має прагнення до захоплення та встановлення влади над усією територією спільноти [11, с. 31].

Заслуговує на особливу увагу й думка В. Насіновського про те, що всі локальні війни (зокрема й внутрішні) належать до конфліктів середньої і низької інтенсивності. Дослідник наголошує, що громадянська війна – це конфлікт, під час якого відбувається обмежене збройне зіткнення між сторонами, що борються за владу і застосовують звичайні засоби збройної боротьби з обмеженням масштабу і району застосування їх, яке є сукупністю воєнних (бойових) дій і не переходить у війну (тобто, коли немає правового акту про оголошення стану війни [12, с. 32]).

Отже, яку б точку зору ми не розглядали, можна з упевненістю стверджувати, що всі, без винятку дослідники, які б позиції вони не відстоювали, згодні в тому, що громадянська війна є катастрофою для держави й народу і проявом конфлікту в суспільстві з питань політичної влади, оскільки в ньому задіяні тисячі людей, об'єднані у великі соціальні групи зі своїми інтересами. Громадянська війна відображає на політичному рівні соціальні протиріччя та проблеми управління, що існують у суспільстві, державі на певному етапі розвитку.

У цьому контексті заслуговує на увагу і соціальний аспект дій. Так, застосування розробленої Е. Фроммом концепції «соціального характеру» для дослідження громадянської війни дозволяє вживати для аналізу її сутності інструментарій масової психології та психології особистості.

Соціальний характер виконує важливу суспільну функцію. Будь-яке суспільство є неоднорідним, має складну структуру, складається із різних груп, що мають свої інтереси. Однак усі члени суспільства, незалежно від їхнього соціального статусу, повинні поводитися відповідно до вимог соціальної системи. Функція соціального характеру полягає в оформленні енергії в середині суспільства для продовження функціонування цього суспільства [13, с. 331]. Соціальний характер виконує роль приводного пасу між структурою суспільства і панівною ідеологією. Водночас доцільно зазначити, що вплив може бути і прямий, і зворотній. Більше того, панівна ідеологія виступає як раціоналізація несвідомих потреб, що управляють людиною. Теорія соціального характеру як інструмента дозволяє зрозуміти політичні процеси, що відбуваються під час громадянської війни, може бути універсальним методом незалежно від історичної епохи, у якій відбувається війна. Крім того, актуальність такої теорії збільшується в площині вивчення ментальності народу, що переживає внутрішню війну.

На думку С. О. Вовк, застосування положень Е. Фромма корисне у вивченні поведінки особистостей під час громадянської війни, особливо авторитарного й революційного характеру. Справа в тому, що авторитарність часто поєднується з бунтарством, й тому може помилково бути прийнята за революційність. Крім того,

Секція 1. Проблеми нормативно-правового регулювання національної безпеки в Україні

концепція «соціального характеру» необхідна для з'ясування проблеми психології особистості під час громадянської війни, коли на арену політичної боротьби виходить велика кількість революціонерів, авантюристів, авторитаристів зі своїми цінностями й потребами.

Розгляд громадянської війни в контексті соціального і політичного протесту спонукає до висновку, що причиною і рушійною силою протесту є відторгнення існуючих політичних відносин, політичного режиму загалом різними соціальними, етнічними, релігійними групами. Отож, громадянську війну можна розглядати як колективну незгоду, що виявляється у вигляді відкритого спротиву, руйнівних колективних дій, спрямованих на зміну системи влади.

За визначенням С. О. Вовк, громадянська війна – це модель кризового розвитку політичного конфлікту, яка відображає певний етап у процесах розвитку суспільно-політичної системи держави, що спричинений антагоністичними протиріччями і в якому протиборчі сторони, ідентифікуючи себе з державними інститутами або з народом / частиною народу, за допомогою збройного насилля спрямовують свої дії на захоплення / збереження влади, повалення / консервування існуючих політичних структур, політичне та фізичне знищення супротивника [14, Вовк, с. 95].

Цілком вірно твердження, що під час громадянської війни відсутні звичайні кордони між війною та миром, фронтом і тилом, між дозволеним і недозволеним у правовому полі. Держава і регулярна армія втрачають монополію на насилля, яке все більше «приватизується» воєнно-політичними угрупованнями. Відсутність поділу на фронт і тил зумовлена тим, що об'єктами знищення для супротивників є найбільш суттєві центри життєдіяльності й інфраструктури, які їх поєднують і забезпечують. Зважаючи на це, і природне, і техногенне середовище рівною мірою є і джерелом небезпеки та ризику для життя, і місцем захисту від останніх, тобто важко спрогнозувати, чи буде будь-яка споруда, природний об'єкт надійним притулком або ціллю для нанесення руйнівного удару.

Як свідчить історія людства, під час громадянських війн протиборчі сторони застосовують найчастіше методи і засоби, заборонені з погляду міжнародного права і співтовариства. Супротивники не дотримуються принципу, що забороняє застосувати в збройних конфліктах зброю, снаряди і речовини та методи ведення війни, які можуть завдати надмірні ушкодження або принести зайві страждання цивільному населенню країни.

Використовують заборонені, згідно з міжнародними правовими нормами засоби і методи, що спричиняють надмірні руйнації, які мають невибіркову дію, порушується принцип захисту цивільного населення під час війни. З боку протиборчих сторін зазнають нападу цивільне населення або цивільні об'єкти.

Під час громадянської війни сторони використовують такі методи ведення війни, заборонені відповідно до міжнародного права:

- зрадницькі вбивства, поранення цивільного населення або політичних діячів, лідерів та інших представників протиборчої сторони;
- убивства або поранення представників протиборчої сторони, що здалися і склали зброю;
- повідомлення тому, хто обороняється, що в разі опору пощади (помилування, амністії) нікому не буде;
- незаконне використання знаків Червоного Хреста;
- терор цивільного населення, тобто акції масового фізичного, психологічного, ідеологічного насилля, що здійснюється суспільно-політичними воєнними структурами, які мають певну владу над соціальним контингентом, що перебуває в полі їхньої діяльності, для схилення мас до певної поведінки [15, с. 10].

Громадянська війна як політичне, а згодом і збройне протиборство між співвітчизниками в принципі не може бути оцінена її учасниками однозначно, виникає як мінімум біполярна оцінка. З точки зору сприйняття безпосередньо учасниками й цивільним населенням, громадянська війна не сприймається як зіткнення класів, соціальних, етнічних, релігійних груп чи цінностей [16, с. 31]. На ту чи ту протиборчу сторону може пристати людина незалежно від соціального статусу, політичних поглядів, але при цьому цілком не згодна з лінією протилежної сторони, тобто спостерігається домінанта людських пристрастей, які не піддаються будь-якій диференціації.

Можна охарактеризувати кілька підходів до виокремлення різновидів політичних наслідків, залежно від певних критеріїв, що дозволить розглянути політичні наслідки системно й різновекторно: в історичній, просторовій, хронологічній та інших площинах [17, с. 176].

Для виокремлення політичних наслідків громадянських війн доцільно застосувати підхід М. Жилияєва [18, с. 170], згідно з яким соціально-політичні наслідки внутрішніх війн з огляду на часовий вимір і підсумкові результати можна поділити на три групи: поточні, підсумкові політико-юридичні; віддалені геополітичні наслідки.

1. Поточні політичні наслідки: зміни в соціальній і політичній структурах суспільства (прискорене розшарування суспільства за рівнями доходів; зникнення меж середнього класу; зростання люмпенізованих і маргінальних прошарків; міграції; обмеження громадянських прав і свобод, перетворення країни в єдиний бойовий табір); зростання ролі держави (створення надзвичайних органів управління; розширення повноважень спеціальних служб; централізація управління економікою; обмеження демократії; жорстка регламентація видавничої діяльності або її обмеження; звичайними стануть примус, надзвичайне вирішення питань, насильство); зміна перебігу і спрямованості соціальних процесів (зростання популярності радикальних політичних рухів; зростання антивоєнних рухів; деградація суспільства).

2. Підсумкові (політико-юридичні наслідки): зміни кордонів і територій; розпад і виникнення нових державних утворень. Згадаємо наслідки громадянської війни в Росії: зміни складу, розпад або створення нових коаліцій.

3. Віддалені (геополітичні) підсумки: створення або розпад міжнародних організацій; глобальні зміни у співвідношенні сил на світовій арені; формування нового воєнно-політичного стану.

Подібного підходу дотримується і С. Сірий, який запропонував поділ наслідків на поточні, підсумкові і віддалені.

Поточні наслідки: регламентація суспільно-політичних процесів; підвищення ролі держави; деградація суспільства, зростання громадських і політичних рухів і організацій; звуження політичних відносин між політичними інститутами, суб'єктами політичного життя; жорстка регуляція діяльності і поведінки людей, об'єднань, державних органів; призупинення, обмеження в діяльності засобів масової інформації; зрощення ВПК з державними структурами; створення надзвичайних органів управління; розширення повноважень спецслужб; обмеження демократії.

Підсумкові наслідки: ослаблення держави; руйнація політичного режиму; втрата територіальної цілісності; втрата державної незалежності; падіння міжнародного престижу.

Віддалені: створення і розпад міжнародних організацій; глобальні зміни сил на світовій арені; формування нової системи відносин [19, с. 15].

Аналіз наведених класифікацій доводить, що за підсумками громадянської війни держава не може повернутися до довоєнного суспільно-політичного ладу, бо більшість деформацій, які відбулися внаслідок воєнного стану суспільства, стають незворотними.

Секція 1. Проблеми нормативно-правового регулювання національної безпеки в Україні

Варто зазначити і таку групу наслідків, як екологічні, які відображають вплив громадянської війни на природне середовище, на регіональні й локальні екосистеми. До цих наслідків дослідники відносять руйнування гребель на річках і водосховищах; знищення об'єктів рослинного і тваринного світу; застосування зброї масового знищення; забруднення ґрунтів і водних ресурсів; нераціональне використання природних ресурсів, що не може не руйнувати цивільну безпеку країни.

Громадянські війни призводять до порушення балансу довкілля, що є однією з умов виживання, збереження та розвитку людства. Особливу загрозу для природного середовища несе застосування хімічної і бактеріологічної зброї під час громадянських війн, застосування якої призводить до того, що стратегічні ресурси стають непридатними для застосування і виникає потреба правового механізму захисту таких ресурсів. Військові дії під час конфліктів призводять до погіршення стану навколишнього середовища, збільшується рівень епідемічних ризиків і спостерігається руйнування екосистем.

Громадянські війни мають, безумовно, і духовні наслідки, що відображають вплив війни на духовну діяльність, духовні відносини, духовну життєдіяльність суспільства, тобто на єдність духовної свідомості, духовної діяльності та духовних інститутів, зокрема й відображення подій громадянської війни в пам'ятках культури.

Громадянська війна вносить зміни до «базового типу особистості», які неоднаково виявляються в різних соціальних верствах, залежно від належності особи до тієї чи тієї субкультури [20, с. 92]. Відповідні процеси найбільше проявляються під час внутрішньої війни, яка ведеться малоорганізованими, напіванархічними масами збройних супротивників, які відчують ненависть один до одного, напружені ідеями націоналізму або класового антагонізму.

Відбувається формування особливого світогляду військових з досить різними системами цінностей. У поглядах воїнів втрачає свою значущість життя, відбувається знецінення власного життя та життя ворога. Останнє нівелює ставлення до «благородних» і «злочинних» форм насилля. Поряд з ідейною непримиримістю та політичною мотивацією поведінки постає особиста помста. Помста за родичів і близьких, за знищення з боку солдат, за зірвані погони, за матеріальні втрати.

У світогляді учасників протилежних сторін терор визнається доблестю, солдати та офіцери згодні брати участь у карально-терористичних акціях проти цивільного населення. Всілякі пограбування (розбій, самозабезпечення, «реквізиція») стають повсякденним явищем. Простежується прагнення до власного збагачення, особливо з-поміж примусово мобілізованих. Неминучим наслідком падіння моральності стає різке падіння дисципліни, особливо не в бойовій обстановці.

Неможливо не торкнутися і психологічних наслідків, які відображають вплив громадянської війни на психологічний стан як окремого індивіда, так і груп, і всього населення держави загалом. Екстремальні умови зовнішньої війни, внутрішнього збройного конфлікту (громадянської війни) призводять до змін морально-психологічного клімату всього суспільства, поведінки окремих груп і індивідів. Змінюються психологічний стан і внутрішній світ людини, моделі поведінки, ставлення до ворога, відбувається так звана ланцюгова реакція: терор – насилля – жорстокість [див. детал. : 21].

В умовах громадянської війни свідомість основної маси населення характеризується такими рисами, як: крайня нестійкість, часті переходи від страху до агресії, намагання збагатитися за чужий рахунок; перерозподілом власності, здатністю до локалізації негативних психологічних комплексів на «образі ворога», невпевненість у майбутньому, одночасно готовність віддати життя за свою ідею, свій «новий» / «старий» світ, формування мілітаризованої свідомості.

До психічних наслідків дослідники відносять також прояви соціально-психологічних синдромів, недовірливе ставлення до навколишнього світу, соціальну відгородженість, відчуженість, відчуття спустошеності, безнадії та постійної загрози. Ці ознаки призводять до дезадаптації в міжперсональному, соціальному і професійному функціонуванні. Після повернення до мирного життя у більшості людей, які брали участь у військових діях, зберігалися переживання подій бойових часів, з'являлися роздратованість і спалахи гніву, порушення сну, кошмарні сновидіння, почуття загрози, загальна напруженість, конфліктність у професійній, сімейній і соціальних сферах, наростало негативне ставлення до соціальних структур суспільства, погіршення спілкування з іншими. А рисами, що вивільняються внаслідок загальної ненависті між громадянами однієї країни, «стають прояви групового нарцисизму та некрофілії, фанатизму, жорстокості, асоціальності, нестійкості, конформізму» [22, с. 91].

Під час воєнних дій і безпосередньо громадянської війни відбуваються зміни в масовій свідомості населення, яке розділено на протиборчі групи. На думку відомих дослідників, таких як Р. Хісамундінов [23], В. Гальцова [24] та ін., свідомість людини формується під дією ціннісних настанов (уявлення про справедливість збройної боротьби, переконання в правоті своєї справи, ставлення до ворога, до товаришів по зброї, до цивільного населення, до майбутнього шляху розвитку суспільства).

Аксіоматичним є твердження, що у громадянських війнах не може бути переможців. Дійсно, термін «переможці» відносно внутрішньої війни використовувати недоцільно, бо навряд чи можуть бути переможці у війні співвітчизників. Громадянська війна – це завжди «піррова перемога».

Внутрішня війна розмиває єдність нації, виникає проблема «ми – вони», «свій – чужий» у відносинах між громадянами, потенційно небезпечний «чужий» перетворюється в реального смертельного ворога. Пошук ворога переміщується всередину країни, поняття «свій – чужий» втрачають чітку визначеність, і тоді «ворогом» може стати кожен, крім того, категорії «чужорідний», «не свій» постійно змінюються та розширюються, виникає загальна підозрілість [25]. Відбувається еволюція образу ворога, під час якої основною тенденцією стає перехід від домінуючих у минулому пропагандистських стереотипів до особисто-побутових, емоційно-конкретних образів, що сформувалися в результаті власного досвіду.

«Образ ворога» стає не тільки максимально негативним політичним, етнічним чи релігійним стереотипом, а й частиною військового дискурсу.

Також слід зауважити, що навіть після закінчення громадянської війни ідеологічне кліше «ворог народу» не зникає, а навпаки, може конкретизуватися й персоніфікуватися залежно від завдань та етапів внутрішньої політики політичної сили, що тримає в руках державну владу. Подібне кліше приходить на допомогу новій правлячій еліті під час закріплення власної влади, порушуючи правові основи нового правопорядку та створюючи небезпеку для громадянського суспільства.

ЛІТЕРАТУРА

1. Berry M. E. The culture of civil war in Kyoto [The text] / M. E. Berry. – Berkeley: University of California Press, 1994. – xxxii, 373 p.
2. Головаха Є. Основні етапи і тенденції трансформації українського суспільства: від перебудови до «помаранчевої революції» [Текст] / Є. Головаха, Н. Паніна // Соціологія: теорія, методи, маркетинг. – 2006. – № 3. – С. 32–52.
3. Definitions [Electronic resource] / Department of Peace and Conflict Research. – Way of access : URL : <http://www.pcr.uu.se/research/ucdp/definitions/>. – Title from the screen. – 05/04/2017.

Секція 1. Проблеми нормативно-правового регулювання національної безпеки в Україні

4. Гарр Т. Р. Почему люди бунтуют [Текст] : пер. с англ. / Т. Р. Гарр. – СПб. и др.: Питер, 2005. – 460 с.
5. Нефедов С. А. Экополитическое насилие как феномен современной политической жизни [Текст]: дис. ... д-ра полит. наук: 23.00.02 / Сергей Александрович Нефедов; [Северо-Кавказ. федер. университет]. – Пятигорск, 2014. – 311 с.
6. Основы общей теории международных отношений [Текст]: учеб. пособие / под ред. А. С. Манькина. – М. : Изд-во МГУ, 2009. – 589 с.
7. Корчмит-Матюшов В. И. Теория войн [Текст] / В. И. Корчмит-Матюшов. – М. : Слово, 2001. – 133 с.
8. Мосов С. П. Война или мир – выбор за человечеством [Текст]: монография / С. П. Мосов. – Киев: Румб, 2007. – 261 с.
9. Черняховский С. Ф. Смутьяны и граждане [Текст] / С. Ф. Черняховский // Власть. – 2011. – № 1. – С. 39–41.
10. Музыка О. А. Бифуркации в природе и обществе: естественнонаучный и социосинергетический аспект [Текст] / О. А. Музыка // Современные наукоемкие технологии. – 2011. – № 1. – С. 87–91.
11. Розов Н. С. Природа войны: макросоциологический анализ сущности и причин массового организованного насилия [Текст] / Н. С. Розов // Гуманитар. вектор. Сер. Педагогика, психология. – 2009. – № 1. – С. 29–39.
12. Насиновский В. Е. Вооруженные конфликты: Поиск решений [Текст] / В. Е. Насиновский. – М.: Объед. ред. МВД РФ, 1996. – 126, [2] с.
13. Фромм Э. Из плена иллюзий [Текст] // Душа человека / Э. Фромм. – М. : Республика, 1992. – 429 с.
14. Вовк С. О. Громадянські війни: генеза, сутність, наслідки: Монографія. – Старобільськ, 2017. – 342 с.
15. Вовк С. О. Морально-етичні проблеми громадянської війни [Текст] / С. О. Вовк // Філософія і політологія в контексті сучас. культури. – 2013. – Вип. 5. – С. 7–10.
16. Вовк С. О. Людина, громадянин, держава в умовах громадянської війни [Текст] / С. О. Вовк // Грані : наук.-теорет. і громад.-політ. альманах. – Дніпр, 2015. – № 11. – С. 29–33.
17. Вовк С. О. Політичні наслідки громадянських війн: проблеми класифікації [Текст] / С. О. Вовк // Філософія і політологія в контексті сучас. культури. – 2014. – Вип. 8. – С. 175–178.
18. Жилаев М. Л. Социально-философский анализ последствий войн и военных конфликтов XX-го века [Текст]: дис. ... канд. филос. наук: 09.00.11 / Марк Леонардович Жилаев. – М., 1996. – 174 с.
19. Сірий С. В. Соціально-політичний контекст локальних війн і воєнних конфліктів в умовах глобалізації [Текст] : автореф. дис... канд. політ. наук : 23.00.04 / Сірий Сергій Володимирович; Нац. акад. наук України, Ін-т світ. економіки і міжнар. відносин. – Київ, 2008. – 20 с.
20. Михайлюк О. В. Про деякі особливості соціальної психології часів революції та громадянської війни (1917–1920 рр.) [Текст] / О. В. Михайлюк // Зб. наук. пр. молодих вчених. – Дніпропетровськ: «Арт-Пресс», 1999. – Вип. 1: Історія. – С. 85–93.
21. Разиньков М. Е. Причины, формы, психологические последствия проявлений «боевой жестокости» в гражданской войне [Текст] / М. Е. Разиньков // История, философия, политология и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопр. теории и практики. – 2011. – № 5, ч. 2. – С. 156–160.
22. Михайлюк О. В. Вказ робота.
23. Хисамутдинова Р. Р. Психология человека на войне [Текст] / Р. Р. Хисамутдинова // Вестник Омского гос. университета. – 2006. – № 4. – С. 64–70.
24. Гальцов В. И. Гражданская война и массовое историческое сознание: эволюция стереотипов [Текст] / В. И. Гальцов // Россия от Первой мировой войны до образования СССР. – Самара; М., 2011. – Вып. 1. – С. 105–123.

25. Сенявская Е. С. Психология войны как историко-теоретическая проблема [Электронный ресурс] / Е. С. Сенявская. – Режим доступа : URL : <http://www.hist.msu.ru/Departments/HisTheory/Ed2/nhjtr3.htm>. – Название с экрана. – 25.06.2016.

ДОСЛІДЖЕННЯ ПРАВОЗАСТОСОВЧИХ НОРМ ПРЕВЕНТИВНОГО ХАРАКТЕРУ, ЩО ВЖИВАЮТЬСЯ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОГО НАГЛЯДУ У СФЕРІ ПОЖЕЖНОЇ, ТЕХНОГЕННОЇ БЕЗПЕКИ ТА ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ

*Кириченко О. В., д-р техн. наук, старш. наук. співр.,
Обрусна С. Ю., д-р юрид. наук, доцент, Мотрічук Р. Б.
Черкаський інститут пожежної безпеки імені Героїв Чорнобиля
Національного університету цивільного захисту України*

Переломним періодом у роботі органів державного нагляду у сфері пожежної, техногенної безпеки та цивільного захисту став проміжок часу між 2011 та 2014 роками. Поряд із зміною критеріїв оцінки ступеню ризику суб'єктів господарювання, відбулось злиття двох контролюючих органів, що діяли в системі МНС (Державний департамент пожежної безпеки та Державна інспекція цивільного захисту та техногенної безпеки) та відокремлення їх в окремий орган виконавчої влади – Державну інспекцію техногенної безпеки [1]. Характерним є те, що злиття двох інспектуючих органів вилилось у збільшення функцій державних інспекторів, які і по цей день здійснюють нагляд за додержанням норм пожежної, техногенної безпеки та цивільного захисту. Крім того в 2011 році набув чинності Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» [2], відповідно до якого представниками системи МНС та інших органів контролю, практично, не здійснювався контроль за проектуванням нового будівництва та прийняттям в експлуатацію новобудов.

Нові зміни у нагляді за дотриманням суб'єктами господарювання норм пожежної та техногенної безпеки відбулись 01 липня 2013 року із вступом в дію Кодексу цивільного захисту України [3].

Із вступом в дію Кодексу змінились принципи застосування найжорсткіших мір впливу на суб'єктів господарювання – припинення експлуатації до повного усунення порушень. У нижченаведеній порівняльній таблиці зазначені всі можливі причини, що являються передумовою для закриття об'єкта.



Табл. 1 – Підстави повного або часткового зупинення роботи підприємств, окремих виробництв, виробничих діляниць, агрегатів, експлуатації будівель, споруд, окремих приміщень, випуску та реалізації пожежонебезпечної продукції, систем та засобів протипожежного захисту

Підстави зупинення до 01.07.2013 Відповідно до [4,5].	Підстави зупинення після 01.07.2013 Відповідно до [3].
1	2
Пожежна безпека. Порушення правил пожежної безпеки, що створює: - загрозу виникнення пожежі - перешкоджає її гасінню, - перешкоджає евакуації людей.	Пожежна безпека. Створення загрозу життю та здоров'ю людей.

1	2
<p>У випадку випуску пожежонебезпечної продукції, систем і засобів протипожежного захисту з відхиленням від стандартів чи технічних умов або у разі їх відсутності.</p> <p>У разі виявлення порушень протипожежних вимог, передбачених стандартами, нормами і правилами, під час проектування (вибірково), будівництва, реконструкції, розширення чи технічного переоснащення</p>	<p><i>Випуску і реалізації вибухопожежонебезпечної продукції та продукції протипожежного призначення з відхиленням від стандартів чи технічних умов або без даних щодо відповідності такої продукції вимогам пожежної безпеки.</i></p> <p><i>Порушення вимог пожежної безпеки, передбачених стандартами, нормами і правилами, під час будівництва приміщень, будівель та споруд виробничого призначення</i></p>
<p>Техногенна безпека.</p> <p>Якщо порушення створює загрозу життю або здоров'ю людей (не мало чітких критеріїв, вживалось на розсуд інспекторів). Обмеження, зупинка роботи з будівництва, реконструкції, розширення об'єктів, що проводяться з порушенням вимог законодавства у сфері цивільного захисту та техногенної безпеки</p>	<p><i>Техногенна безпека.</i></p> <p><i>а) невиконання вимог законодавчих та інших нормативно-правових актів з питань техногенної безпеки;</i></p> <p><i>б) відсутності організаційно-розпорядчих документів щодо здійснення заходів з питань техногенної безпеки, які передбачені для суб'єкта господарювання;</i></p> <p><i>в) непроведення в установленому порядку навчання персоналу суб'єкта господарювання діям у разі виникнення аварійних ситуацій та аварій;</i></p> <p><i>г) нездійснення заходів щодо захисту персоналу від шкідливого впливу надзвичайних ситуацій;</i></p> <p><i>г) непроведення ідентифікації та паспортизації потенційно небезпечного об'єкта;</i></p> <p><i>д) відсутності декларації безпеки об'єкта підвищеної небезпеки;</i></p> <p><i>е) відсутності на виробництвах, на яких застосовуються небезпечні речовини, паспортів (формулярів) на обладнання та апаратуру або систем із забезпечення їх безперервної (безаварійної) роботи;</i></p> <p><i>є) невідповідності кількості промислових засобів індивідуального захисту органів дихання від небезпечних хімічних речовин нормам забезпечення ними працівників суб'єкта господарювання, їх непридатності або відсутності, а також у разі порушення порядку зберігання таких засобів;</i></p> <p><i>ж) порушення правил поведіння з небезпечними речовинами;</i></p> <p><i>з) відсутності плану локалізації і ліквідації наслідків аварій на об'єкті підвищеної небезпеки, а також відсутності розроблених відповідно до цього плану спеціальних заходів протиаварійного захисту;</i></p> <p><i>и) відсутності об'єктових матеріальних резервів для запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій або невідповідності їх затвердженим номенклатурам та обсягам;</i></p>

1	2
	<p><i>і) відсутності або непридатності до використання засобів індивідуального захисту в осіб, які здійснюють обслуговування потенційно небезпечних об'єктів або об'єктів підвищеної безпеки, а також в осіб, участь яких у ліквідації наслідків надзвичайної ситуації передбачена планом локалізації і ліквідації наслідків аварій;</i></p> <p><i>ї) відсутності або несправності на об'єкті підвищеної безпеки автоматизованої системи раннього виявлення надзвичайних ситуацій та оповіщення;</i></p> <p><i>й) відсутності на об'єкті підвищеної безпеки диспетчерської служби або її неготовності до виконання покладених на неї завдань через відсутність відповідних документів, приладів, обладнання або засобів індивідуального захисту;</i></p> <p><i>к) неготовності до використання за призначенням аварійно-рятувальної техніки, а також обладнання, призначеного для забезпечення безпеки суб'єктів господарювання;</i></p> <p><i>л) неготовності осіб, які обслуговують потенційно небезпечні об'єкти та об'єкти підвищеної безпеки, а також осіб, участь яких у ліквідації наслідків надзвичайної ситуації передбачена планом локалізації та ліквідації наслідків аварій до дій із запобігання та ліквідації наслідків надзвичайної ситуації;</i></p> <p><i>м) відсутності на об'єкті підвищеної безпеки угоди про страхування цивільної відповідальності суб'єктів господарювання за шкоду, яку може бути заподіяно третім особам та їхньому майну, іншим юридичним особам унаслідок надзвичайної ситуації, що спричинена пожежею, аварією, катастрофою або небезпечною подією;</i></p> <p><i>н) порушення правил транспортування небезпечних речовин трубопровідним транспортом та порядку їх перевезення транспортними засобами;</i></p> <p><i>о) проведення робіт з будівництва будинків та споруд, розміщення інших небезпечних об'єктів, інженерних і транспортних комунікацій, які порушують встановлений законодавством з питань техногенної безпеки порядок їх проведення або проведення яких створює загрозу безпеці населення, суб'єктам господарювання, обладнанню та майну, що в них перебувають</i></p>

На сьогоднішній день, відповідно до Кодексу цивільного захисту України маємо досить чітко окреслений перелік питань, що стають підставою для застосування заходів реагування з питань техногенної безпеки та загальну вимогу з питань

Секція 1. Проблеми нормативно-правового регулювання національної безпеки в Україні

пожбезпеки – «створення загрози життю та здоров'ю людей», що не конкретизує яке саме порушення Правил пожежної безпеки створює загрозу, яке ні. Далі про це.

Для повного розуміння проблематики необхідно зазначити, що рішення про зупинення діяльності об'єкту приймається виключно судом, на підставі обґрунтованого адміністративного позову та, у більшості випадків, доведення загрози у судових засіданнях. Поряд із вищевказаним, невід'ємною частиною судового процесу є доведення правомірності проведення заходів державного нагляду. Підрозділами ДСНС перевірки проводяться відповідно до пп. 39 п. 4 Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 р. № 1052 «Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій» ДСНС України відповідно до покладених на неї завдань організовує і здійснює державний нагляд (контроль) за додержанням вимог законів та інших нормативно-правових актів з питань техногенної та пожежної безпеки, цивільного захисту міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими держадміністраціями, іншими державними органами та органами місцевого самоврядування, суб'єктами господарювання;

Відповідно до положень про Головні управління (Управління) Державної служби України з надзвичайних ситуацій в областях та м. Києві, ГУ (У) відповідно до покладених на нього завдань організовує і здійснює безпосередньо та через підпорядковані підрозділи державний нагляд (контроль) за додержанням і виконанням вимог законодавства у сферах пожежної і техногенної безпеки та цивільного захисту місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та суб'єктами господарювання.

У відповідності до пп. 12 ч. 1 ст. 67 Кодексу цивільного захисту України до повноважень центрального органу виконавчої влади, який здійснює державний нагляд у сфері техногенної та пожежної безпеки, належить звернення до адміністративного суду щодо застосування заходів реагування у вигляді повного або часткового зупинення до повного усунення порушень вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки роботи підприємств, окремих виробництв, виробничих ділянок, експлуатації будівель, об'єктів, споруд, цехів, ділянок, а також машин, механізмів, устаткування, транспортних засобів, зупинення проведення робіт, у тому числі будівельно-монтажних, випуску і реалізації пожежонебезпечної продукції, систем та засобів протипожежного захисту, надання послуг, якщо ці порушення створюють загрозу життю та/або здоров'ю людей.

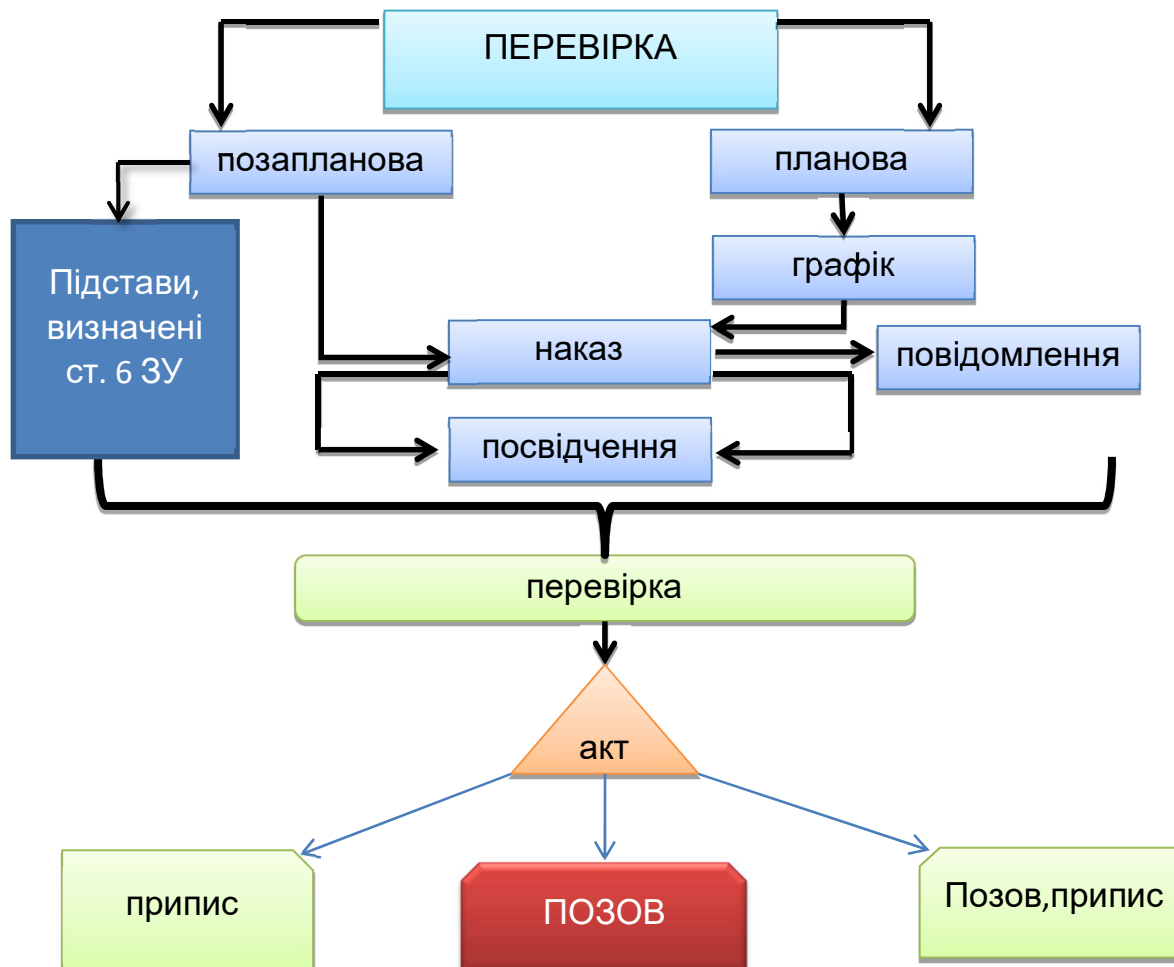
Відповідно до ч. 1 ст. 68 Кодексу цивільного захисту України посадові особи центрального органу виконавчої влади, який здійснює державний нагляд у сфері техногенної та пожежної безпеки, у разі порушення вимог законодавства з питань техногенної та пожежної безпеки, у тому числі невиконання їх законних вимог, зобов'язані застосовувати санкції, визначені законом.

Згідно з ч. 2 ст. 68 Кодексу цивільного захисту України у разі встановлення порушення вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, що створює загрозу життю та здоров'ю людей, посадові особи центрального органу виконавчої влади, який здійснює державний нагляд у сферах техногенної та пожежної безпеки, звертаються до адміністративного суду щодо застосування заходів реагування у вигляді повного або часткового зупинення роботи підприємств, окремих виробництв, виробничих ділянок, агрегатів, експлуатації будівель, споруд, окремих приміщень, випуску та реалізації пожежонебезпечної продукції, систем та засобів протипожежного захисту у порядку, встановленому законом.

Відповідно до ст. 1 ЗУ «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» державний нагляд (контроль) – діяльність

уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування (далі – органи державного нагляду (контролю)) в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, прийняттого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища.

Відповідно до п. 7 ст. 7 ЗУ "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності" на підставі акта, складеного за результатами здійснення заходу, в ході якого виявлено порушення вимог законодавства, орган державного нагляду (контролю) за наявності підстав для повного або часткового зупинення виробництва (виготовлення), реалізації продукції, виконання робіт, надання послуг звертається у порядку та строки, встановлені законом, з відповідним позовом до адміністративного суду. У разі необхідності вжиття інших заходів реагування орган державного нагляду (контролю) протягом п'яти робочих днів з дня завершення здійснення заходу державного нагляду (контролю) складає припис, розпорядження, інший розпорядчий документ щодо усунення порушень, виявлених під час здійснення заходу, а у випадках, передбачених законом, також звертається у порядку та строки, встановлені законом, до адміністративного суду з позовом щодо підтвердження обґрунтованості вжиття до суб'єкта господарювання заходів реагування, передбачених відповідним розпорядчим документом. Нижче наведено схему проведення перевірки.



Секція 1. Проблеми нормативно-правового регулювання національної безпеки в Україні

У даній статті вже згадано про розмитість поняття «створення загрози життю та здоров'ю людей». У процесі створення позовних заяв та доведення позиції ДСНС у суді розроблено пояснення багатьох норм Правил пожежної та техногенної безпеки, що створюють загрозу життю та здоров'ю людей. За основу аналізу взято типові недоліки, що були виявлені перевітками дошкільних та загальноосвітніх навчальних закладів, відповідно до розпорядження Кабінету міністрів України від 20 вересня 2017 р. № 643-р «Деякі питання державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки», за результатами яких, до судів направлялись позовні заяви.

Табл. 2 – Обґрунтування наявності загрози життю та/або здоров'ю людей

Будівлю не обладнано системами протипожежного захисту (п. 1.2, розділ 5, ППБУ; п. 7.2 Таблиці А1, ДБН В.2.5-56:2014);	При відсутності систем протипожежного захисту відсутня можливість виявлення осередку пожежі в його початкових стадіях та передачі сигналу на пульти центрального спостереження служби порятунку, що збільшить час розвитку пожежі, як наслідок збільшить матеріальні втрати та може призвести до людських втрат
Приміщення електрощитової не відділено протипожежними перешкодами (перегородками І-го типу) з заповненням прорізів дверима з межею вогнестійкості не менше 30 хв. (п. 1.24, розділ 4, ППБУ; п. 9.3.6 ДБН В.2.2-9-2009; п. 6.4 Таблиця 2 Таблиця 3, ДБН В.1.1-7-2016)	Приміщення електрощитових не відділене протипожежними перешкодами, що значно підвищує пожежну небезпеку суміжних приміщень та збільшує інтенсивність розвитку можливої пожежі
Не доукомплектовано пожежний щит згідно норм належності (п. 3.11, розділ 5, ППБУ)	Немеханізований ручний інструмент, що знаходиться на пожежному щиті є складовою частиною успішного пожежогасіння, особливо на його ранніх стадіях. У разі його відсутності ліквідація пожежі на ранній стадії стає неможливою. Розповсюдження загорання спричинить значних матеріальних збитків та загибель або травмування людей
Не проведено вогнезахисне оброблення дерев'яних елементів горищних покриттів (крокви, лати) (п. 2.5, розділ 3, ППБУ)	Відсутність вогнезахисного оброблення дерев'яних конструкцій покрівлі, під впливом небезпечних факторів пожежі, призводить до швидкого поширення пожежі (руйнування), зі збільшенням виділення продуктів горіння, чадного газу, впливу підвищених температур, а в разі обвалення спричинить перекриття основних евакуаційних виходів з будівлі, травмування та загибель людей
З'єднання, відгалуження та окінцювання жил проводів та кабелів не здійснено за допомогою опресування, зварювання, паяння або затискачів (п.1.6, Розділ 4, ППБУ)	При з'єднанні жил проводів скрутками утворюються великі перехідні опори, що є причиною сильного нагрівання ізоляції дротів та навколишніх предметів та може стати причиною загорання
Демонтовано двері сходової клітки (п. 2.37, Розділ 3, ППБУ, п. 14, розділ 3, Правила пожежної безпеки для навчальних закладів та установ системи освіти України)	Відсутність дверей, що відділяють приміщення сходової клітки від загальних приміщень поверхів призводить до задимлення шляхів евакуації (загальних сходових кліток, коридорів поверхів) під час пожежі та унеможливорює безпечну евакуацію людей з приміщень

<p>Посадові особи, відповідальні за протипожежний стан, не пройшли навчання та перевірку знань з питань пожежної безпеки (п.16, п.20, розділ 2, ППБУ)</p>	<p>При не проходженні посадовою особою, навчання по програмі пожежно-технічного мінімуму, працівники не будуть знати, як діяти під час виникнення пожежі, як користуватись первинними засобами пожежогасіння та не буде змоги проводити інструктажі на протипожежну тематику з працівниками підприємства</p>
<p>Двері сходових кліток не забезпечені пристроями для самозачинення (п. 2. 37, розділ 3, ППБУ)</p>	<p>Відсутність пристроїв для самозачинення існуючих дверей сходових кліток, призводить до задимлення шляхів евакуації (загальних сходових кліток, коридорів поверхів) під час пожежі та унеможливорює безпечну евакуацію людей з приміщень</p>
<p>Не забезпечено всіх працівників засобами індивідуального захисту, а саме промисловими протигазами з коробками які захищають від дії аміаку (п. 1.2 ст. 20 КЦЗУ; п. 3 Постанови КМУ № 1200 (зі змінами))</p>	<p>Відсутність засобів індивідуального захисту загрожує здоров'ю та життю працівників об'єкта під час можливої надзвичайної ситуації пов'язаної з викидом небезпечних хімічних речовин</p>
<p>Не забезпечено всіх працівників засобами індивідуального захисту, органів дихання від зброї масового знищення (п. 1.2 ст. 20 КЦЗУ; п. 3, Постанови КМУ № 1200 (зі змінами))</p>	
<p>Не проведено заміри опору ізоляції і перевірку спрацювання приладів захисту електричних мереж та електроустановок від короткого замикання. (Розділ IV, п. 1.20., ППБ в Україні від 05.03.2015 р.)</p>	<p>При не виконанні замірів опору ізоляції силової та освітлювальної електромережі унеможливується визначення можливості застосування освітлювальної та силової електромережі для безаварійної роботи або роботи в режимі короткого замкнення, яке призводить до виникнення пожежі та впливу небезпечних факторів пожежі (продуктів горіння, чадного газу та підвищених температур)</p>
<p>Приміщення закладу не забезпечені знаками пожежної безпеки. (Розділ II, п. 8., ППБ в Україні від 05.03.2015 р.)</p>	<p>Відсутність відповідних знаків безпеки може призвести до перешкоджання знаходження шляхів евакуації та місцезнаходження первинних засобів пожежогасіння</p>
<p>Приміщення не забезпечено первинними засобами пожежогасіння. (Розділ V, п. 1.2., ППБ в Україні від 05.03.2015 р.)</p>	<p>Відсутність первинних засобів пожежогасіння та не відповідність їхнього технічного стану унеможливить гасіння пожежі на ранній стадії розвитку, що призводить до безперешкодного розповсюдження пожежі по будівельним конструкціям, їх руйнації, що в свою чергу створює загрозу життю та/або здоров'ю людей</p>
<p>Допускається захарачення шляхів евакуації меблями та замикання навісними замками дверей ззовні. (Розділ III, п. 2.37., ППБ в Україні від 05.03.2015 р.)</p>	<p>Захарачення евакуаційних виходів унеможливить їх використання при виникненні пожежі, що в свою чергу збільшує час впливу небезпечних факторів пожежі на людину та створює загрозу життю та/або здоров'ю людей</p>

Не проведено перевірку зовнішніх установок від прямих попадань блискавки. (Розділ IV, п. 1.21., ППБ в Україні від 05.03.2015 р.)	При невиконанні перевірки зовнішніх установок від прямих ударів блискавки та захисту від вторинних дій блискавки у випадку удару блискавки в будівельні конструкції виникає небезпечне іскріння, полум'я та електричний струм, що виник у результаті виносу високої напруги на струмопровідні частини конструкцій, апаратів, агрегатів, сприяє виникненню пожежі з її небезпечними факторами та розповсюдженням їх до шляхів евакуації та місць перебування людей, та створює загрозу життю та/або здоров'ю людей
Не проведено випробування на тиск та витрату води з оформленням акту систему зовнішнього протипожежного водопроводу (гідранти) (п. 2.1.5, розділ 5, ППБУ)	Не проведення випробування на тиск та витрату води системи зовнішнього протипожежного водопроводу не дає інформацію про наявність води в системі, її напору та необхідних витрат для цілей пожежогасіння
На електропроводи, що прокладені над підвісними стелями в кабінетах, відсутні акти проведення прихованих робіт (п. 1.12, Розділ 4, ППБУ)	Відсутність актів прихованих робіт по прокладанню електропроводів за підвісними стелями не дає гарантії, що з'єднання, відгалуження та окінцювання жил проводів та кабелів здійснено за допомогою опресування, зварювання, паяння або затискачів. В разі з'єднання жил проводів скрутками утворюються великі перехідні опори, що є причиною сильного нагрівання ізоляції дротів та навколишніх предметів та може стати причиною загорання
Допускається розміщення електророзподільного щитка під сходовим маршем сходової клітки (п. 2.37, Розділ 3, ППБУ)	Розміщення електророзподільного щитка під сходовим маршем сходової клітки загрожує можливим виникнення пожежі в щитку, що спричинить задимлення сходової клітки та унеможливить безпечну евакуацію людей з приміщень

Отже, на сьогоднішній день, у державі розроблено та впроваджено в дію механізм контролю за дотриманням безпеки суб'єктами господарювання, який максимально спрямований на об'єктивність прийняття рішень. Основним принципом дії контролюючого органу є прозорість.

ЛІТЕРАТУРА

1. Указ Президента України від 6 квітня 2011 року «Питання Державної інспекції техногенної безпеки України».
2. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності».
3. Кодекс цивільного захисту України.
4. Наказ МНС від 21.10.2004 N 130 «Про затвердження Інструкції про порядок та умови застосування органами державного пожежного нагляду запобіжних заходів».
5. Наказ МНС від 27.03.2006 N 170 «Про затвердження Інструкції про порядок та умови застосування запобіжних заходів посадовими особами Державної інспекції цивільного захисту та техногенної безпеки».

УДК 342.92

СПІВПРАЦЯ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ З ГРОМАДСЬКІСТЮ У ПРОЦЕСІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Ковальчук А. Ю., канд. юрид. наук, доцент

Навчально-науковий інститут права ім. князя Володимира Великого МАУП

Утвердження України як правової демократичної держави вимагає забезпечення реальної дії принципу верховенства права, підвищення ефективності діяльності органів державної влади у напрямку належного забезпечення прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, розробки та впровадження дієвого механізму їх реалізації. Важлива роль у виконанні цього завдання належить органам виконавчої влади. Відповідно до статті 19 Конституції України органи державної влади та їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі повноважень, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Зазначена вимога є особливо актуальною для органів виконавчої влади, які у повсякденній діяльності реалізують державну політику у всіх сферах суспільного розвитку, втілюють в життя конституційне положення щодо утвердження і забезпечення прав і свобод людини як головного обов'язку держави [1]. Досвід демократичних держав показує, що розвиток громадянського суспільства за системної державної підтримки дає змогу залучати додаткові людські, організаційні, фінансові та технічні ресурси для надання соціальних та інших суспільно значущих послуг, сприяння процесу децентралізації державного управління і підвищенню його якості, а також скоротити державні видатки і запобігти корупційним ризикам.

Такі настанови вимагають від науковців пошук можливих шляхів гармонізації відносин між представниками держави й громадянами. Але проблема полягає по-перше, у визначенні поняття «законні інтереси громадян» до яких безумовно входить забезпечення власної безпеки, у тому числі фінансово-економічної. Власна безпека людини є її природною необхідністю. З часів створення світу, людина прагнула збудувати, знайти безпечні умови для життєдіяльності. Поки людина не забезпечить власну безпеку, вона не може думати про безпеку інших. Хоча винятком можна вважати воєнні часи, але і навіть у таких умовах людина прагнула «безпеки». По-друге, побудувати ефективний механізм забезпечення безпеки, у тому числі фінансово-економічної, можливо лише за умови об'єднання зусиль громадськості та органів державної влади (особливо органів виконавчої влади).

Сучасна побудова української держави орієнтується на нові принципи діяльності органів виконавчої влади, а відповідно, й нові підходи до завдань, функцій державних органів, їх структури. У зв'язку з цим постало питання про налагодження взаємовідносин між службовцями органів виконавчої влади та громадянами.

Роль держави нині та її інститутів має все більше зростати у плані як регулювання, так і управління суспільними процесами з позиції арбітра. Держава повинна побудувати відносини з громадянами з урахуванням своєї основної функції – повного і всебічного забезпечення прав і свобод людини.

З цією метою держава має аналізувати розвиток подій при відповідних умовах і при потребі впливати на їх перебіг. Вона покликана слугувати суспільству.

Цікавим є той факт, що фінансово-економічну безпеку простих громадян, пересічних українців, найманих робітників, які займають переважну більшість в загальній структурі населення України, ніхто по сьогоднішній день так і не

Секція 1. Проблеми нормативно-правового регулювання національної безпеки в Україні

досліджує. Більш того, саме громадяни України і формують структуру влади шляхом голосування та безпосередньо здійснюючи функції представників держави і, таким чином, є суб'єктами економічної безпеки держави. Тому можна розглядати громадян з різних сторін. З одного боку, громадяни є об'єктом економічної безпеки держави, а з іншого – ті ж громадяни час від часу змінюють влади, змінюють устрій в державах, тобто, мають доступ до управління державними процесами, що характерно для суб'єктів забезпечення безпеки.

В сучасних умовах основна сфера наукових розробок стосовно суб'єктів економічної безпеки лежить в площині підприємницької діяльності та державної економічної політики. Проте переважна частина суб'єктів економічної безпеки є громадянами України. Тому постає потреба в розробці теоретичної бази саме для цієї категорії, а особливо шляхів здійснення спільних дій, направлених на стабілізацію економіки у державі, забезпечення економічних інтересів громадян.

Сьогодні взаємодія, співпраця громадян і представників держави об'єктивно необхідна у процесі забезпечення фінансово-економічної безпеки. Тому необхідно визначити перелік завдань, які мають бути досліджені з метою комплексного та цілісного впровадження шляхів здійснення спільних заходів, взаємодії державних органів і громадян у процесі забезпечення безпеки як держави, суспільства, так і громадян.

На жаль, можна констатувати той факт, що зусилля органів державної влади, яким доручено виконувати функції забезпечення фінансово-економічної безпеки, не координуються, і здійснюють вони лише покладені на них окремі функції: контрольну, правоохоронну, установчу тощо. Таким чином, коли вся система забезпечення фінансово-економічної безпеки знаходиться в стадії становлення, питання її злагодженої та ефективної роботи є вкрай актуальним. Ще однією з проблем ефективної діяльності державного механізму забезпечення безпеки є, як слушно зазначає Ю. Пивовар, розгалуженість самої державної системи органів влади. Кожен орган має власні завдання, структуру, функції, повноваження, застосовує різноманітні форми і методи для досягнення єдиної мети. Різні контролюючі органи неоднаково оформлюють результати контрольних заходів, їх акти мають нерівну юридичну силу і відображають специфіку виконання завдань і функцій безпосередньо конкретним органом [2, с. 78]. Тому взаємодія є необхідною умовою належного здійснення заходів, що об'єднані єдиною ціллю – забезпеченням фінансово-економічної безпеки. Наступною проблемою є недосконалість чинного законодавства, що спричиняє дублювання функцій державних органів виконавчої влади, паралельного виконання покладених обов'язків. А головним недоліком системи забезпечення безпеки є абсолютна відокремленість фінансово-економічних інтересів громадян від держави. Цю проблему й слід розглядати у першу чергу.

Термін взаємодія, співпраця широко застосовується як у теорії, так і на практиці. Взаємодія – філософська категорія, яка відображає особливий тип відношення між об'єктами, при якому кожний з об'єктів діє (впливає) на інші об'єкти, приводячи до їх зміни, і водночас зазнає дії (впливу) з боку кожного з цих об'єктів, що, в свою чергу, зумовлює зміну його стану. На наш погляд, взаємодію між громадянами та представниками держави (по суті, тими ж самими громадянами, різниця лише у обов'язках, що на них покладені), слід все ж таки визначити як співпрацю. Проблема побудови взаємовідносин суб'єктів, на яких покладено функцію забезпечення безпеки, полягає у філософській площині розуміння понять. Взаємодія виступає як філософська категорія, що відображає процеси впливу об'єктів один на одного, їхню взаємну обумовленість і породження одним об'єктом іншого [3, с. 74], а також категорія відношення, яка породжує єдність речей і процесів почуттєвого світу [4, с. 66]. У філософській науці існують дві точки зору на зміст поняття взаємодії. Відповідно до першої, наявність зв'язків між будь-якими

явищами об'єктивного світу з необхідністю викликає взаємодію між ними. У широкому розумінні, під взаємодією розуміється співдія та співдіяння, і саме така трактовка визначення підкреслює рівнозначність суб'єктів. Взаємодія має місце лише тоді, коли існує водночас двоє і більше явищ, які мають взаємодіючі елементи зі схожими властивостями та можливістю універсальності форм взаємодії. Крім того, при взаємодії об'єкти змінюються, виступаючи як причиною, так і наслідком. Особливо важливим є можливість настання позитивних наслідків взаємодії. Але різниця між взаємодією і співпрацею полягає в тому, що співпраця – це спільна з ким-небудь діяльність для досягнення спільної мети. А вже ознакою спільних дій є взаємозв'язок та взаємодія. Співпраця є поняттям ширшим за взаємодію, відповідно, включає у себе набагато більше елементів.

Головною ознакою будь-якої системи є її цілісність, яка виявляється, як стійка повторювана сукупність різноманітних дій між елементами системи та між самою системою та середовищем. Таким чином, взаємодія є внутрішньою сутністю системи та її системоутворюючим чинником. Кожна соціальна система є сукупністю частин та елементів, між якими існують певні зв'язки, але їх основною ознакою є те, що вони об'єднанні єдиною ціллю. Чим складніші та різноманітніші завдання, які стоять перед тією чи іншою системою, тим більш вона роздрібнена на частини та елементи, тим більш складним є упорядкування взаємовідносин між елементами такої системи.

Фахівці в галузі управління розглядають та наполягають на визначенні спільних дій, як взаємодії. Ними представляється взаємодія, як складна форма управлінської діяльності, яка характеризує ступінь, способи і форми взаємного впливу елементів соціально-економічних систем в процесі їх планомірно-цілеспрямованого функціонування та розвитку. Забезпечуючи внутрішню єдність та узгодження в роботі всіх елементів управляючої системи, здійснюється взаємодія з іншими суб'єктами з управління. Взаємодія – це така діяльність, яка направлена на реалізацію «тотожних чи єдиних цілей» [5, с. 66]. Також під поняттям взаємодії розуміється спосіб інтеграції всіх сил і засобів державних органів, форма координації їхніх зусиль, концентрація сил і засобів у єдиному центрі; взаємодія – це систематичне стійке виконання дій, які спрямовані на те, щоб викликати відповідну реакцію партнера; це заснована на законах та підзаконних актах, узгоджена за метою, часом та місцем діяльність рівноправних структурних підрозділів і служб щодо спільного розв'язання ними задач; це форма кооперації сил і засобів для досягнення конкретної управлінської мети, а процес взаємодії моделюється суб'єктом управління заздалегідь. Отже, можна констатувати той факт, що усі визначення взаємодії виходили з позиції позитивістського право- розуміння.

Ідея взаємодії піднімалась науковцями з соціальної психології. Так, соціологічний підхід до розкриття поняття взаємодії полягає у вивченні взаємодії як правового явища на основі емпіричних матеріалів соціологічних досліджень. У соціології взаємодія розглядається, як форма зв'язків, яка має характер функціональної залежності [6, с. 29]. Психологічний підхід зосереджує увагу на критеріях партнерства, співробітництва, шляхах усунення конфліктів та протистояння. У соціальній психології сенс взаємодії вбачається в обміні результатами діяльності. Саме такий підхід слід покласти й в основу спільних дій держави та громадськості. Саме такий підхід є природним у забезпеченні безпеки.

Сучасна соціальна психологія виділяє залежно від конкретної соціальної ситуації декілька механізмів соціальної взаємодії: рольова, міжгрупова взаємодія; міжособистісна взаємодія, досить специфічна, пов'язана з виникненням нерозуміння партнера, насамперед, того, із яким передбачається встановити певні стосунки або налагодити спільну діяльність [5, с. 9]. Головним фактором, який

Секція 1. Проблеми нормативно-правового регулювання національної безпеки в Україні

обумовлює результати взаємодії, соціологи вважають її направленість. Залежно від направленості, взаємодія буде мати характер соціального співробітництва, партнерства, зближення чи, навпаки, ворожнечі, антагонізму та конфлікту. Для відновлення рівноваги в соціальній, в т. ч., правовій системі, необхідні «компенсуючі механізми», які нейтралізують порушення у взаємодії і зберігають відповідну систему [7, с. 33].

На жаль, фахівці з права, аналізуючи систему взаємозв'язків, знов і знов покладають в основу пріоритет державних інтересів і пропонують визначити взаємодію як врегульовану фінансово-правовими та адміністративно-правовими нормами, погоджену за метою, часом і місцем діяльності суб'єктів, за якими вони чинять взаємний вплив один на одного і на суспільні відносини з метою виявлення відхилень від встановлених стандартів і порушень принципів законності, ефективності й економії використання матеріальних і фінансових ресурсів, спрямована на можливість вжиття коригуючих заходів, притягнення до відповідальності, здійснення заходів для запобігання або мінімізації таких порушень у майбутньому [2, с.79]. Але таку дефініцію можливо застосовувати лише для визначення взаємодії державних органів. Отже, більшість вчених визначають взаємодію через форму координації, узгоджену за цілями, місцем та часом діяльності або узгоджену та скоординовану діяльність, а також інші підходи. При цьому називаючи характерні для неї такі ознаки, як:

- узгоджена та скоординована діяльність, спрямована на вирішення певних завдань;
- наявність декількох суб'єктів в їх організаційній підпорядкованості;
- заходи, погоджені за часом, місцем, метою та засобами;
- систематичність зв'язків;
- нормативна урегульованість.

Ми вважаємо що у демократичній державі, яка задекларувала права людини як фундаментальні, повинен будуватися механізм не управління, а регулювання. І характерною повинна стати побудована система взаємозв'язків між державою та суспільством. Отже, співпраця – це заснована на законах та підзаконних актах, узгоджена за метою, часом та місцем систематична, узгоджена та скоординована діяльність державних органів, суспільства та громадськості у формі скоординованості їхніх зусиль, концентрації сил і засобів, шляхом найбільш доцільного поєднання методів щодо спільного розв'язання ними задач у сфері забезпечення фінансово-економічної безпеки.

Слід зазначити той факт, що більшість стратегічних документів, зокрема, плани пріоритетних дій Кабінету Міністрів України, з 2016 року розробляються у постійній співпраці з організаціями громадянського суспільства і в першу чергу тими, що об'єднались в Реанімаційний пакет реформ. Це є значний крок у налагодженні взаємовідносин державної влади та громадськості. Але, на жаль, слід констатувати факт, що не усі можливі заходи у цьому процесі реалізовані. Зростає потреба доступності, підзвітності та відповідальності органів влади, підсилення механізмів контролю в антикорупційних та інших чутливих для громадської думки питаннях. Для належної співпраці органів влади та громадянського суспільства використовуються такі механізми, як консультації з громадськістю, участь у громадських радах, робочих групах, громадські експертизи і моніторинги, громадські слухання, інформаційні запити до органів державної влади тощо. Однак на сьогодні недостатньо реалізованим лишається потенціал аналітично-експертного середовища, профспілкових організацій, організацій роботодавців у формуванні змісту державної політики. Разом з тим, така співпраця має ґрунтуватись на таких принципах: громадська активність, партнерство,

відкритість та відповідальність, політична незалежність, запобігання корупції, раціональний і збалансований розвиток, комплексність.

Так, з метою налагодження ефективного діалогу та партнерських відносин органів державної влади, органів місцевого самоврядування з організаціями громадянського суспільства у 2016 році Указом Президента України від 26.02.2016 № 68 «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» було затверджено «Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки». Стратегія спирається на базові цінності відносин між демократичною державою і громадянським суспільством, зумовлена становленням такого суспільства як основи народовладдя та прагненням створити належні умови для ефективної взаємодії держави, громадянського суспільства та бізнесу задля модернізації України, підвищення добробуту і створення рівних можливостей для всіх. Стратегія базується на принципах пріоритету прав і свобод людини і громадянина; верховенства права; прозорості, відкритості та взаємовідповідальності органів державної влади, органів місцевого самоврядування та організацій громадянського суспільства; політичної неупередженості і недискримінації стосовно усіх видів організацій громадянського суспільства; забезпечення конструктивної взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування та організацій громадянського суспільства; та сприяння залученню громадськості до процесів формування та реалізації державної, регіональної політики, вирішення питань місцевого значення. На реалізацію вказаної стратегії станом на сьогодні в 12 областях України ухвалено відповідні обласні програми, у 9 областях такі програми знаходяться у процесі розроблення [8, с.7-8]. Слід зазначити, що Національна стратегія готувалась у тісній співпраці організацій громадянського суспільства, Адміністрації Президента України, представників органів державної влади та місцевого самоврядування (виходячи з положень Конституції України ст. 102 та 28 частини першої статті 106 Конституції України). В Україні зроблені значні кроки назустріч влади й громадськості й особливо значний є приєднання України до Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» у вересні 2011 року. Така Ініціатива налічує 70 країн-учасниць, офіційно запроваджена 20 вересня 2011 року в ході сесії Генеральної асамблеї ООН. За останні 5 років Ініціатива стала майданчиком для обміну досвідом між країнами-учасницями та напрацювання кращих практик відкритого урядування. Так з метою координації роботи органів виконавчої влади та провідних громадських експертів кабінет Міністрів України утворив Координаційну раду з реалізації в Україні зазначеної Ініціативи. Водночас зобов'язання в рамках Ініціативи мають відображати чотири основні принципи відкритого уряду: прозорість: інформація про діяльність уряду є відкритою, всеосяжною, своєчасною, вільно доступною для громадськості, і така, що відповідає основним стандартам від критичних даних; участь громадян: уряд залучає громадян до участі в обговореннях, що сприяє прийняттю рішень, які враховують громадську думку, є більш інноваційними та ефективними; підзвітність: наявність правил, норм і механізмів, які змушують урядові структури до обґрунтування своїх дій, здійснення діяльності відповідно до визначених для них вимог, реагування на критику, прийняття відповідальності за невідповідність дій законам або зобов'язанням; технології та інновації для прозорості та підзвітності: уряд враховує важливість надання громадянам відкритого доступу до технологій, а також усвідомлює роль нових технологій в просуванні інновацій та важливість розширення можливостей використання технологій громадянами. За цей час реалізовані два дворічних плани дій і відзначені на міжнародному рівні. Так, за даними звіту «Індекс Відкритого Уряду» за 2015 рік у групі «Країни Східної

Секція 1. Проблеми нормативно-правового регулювання національної безпеки в Україні

Європи та Центральної Азії» Україна посіла 4 позицію (у загальному заліку – 43 позиція серед 102 країн світу) [8, с.9].

Також, у грудні 2016 року під час Глобального саміту Партнерства у Парижі українську електронну систему публічних закупівель «ProZorro» визнано переможцем третьої щорічної премії «Open Government Awards 2016». Нещодавно завершилася підготовка Третього плану дій на 2016-2018 роки у тісній співпраці з громадськістю. Так, на першому етапі відбувався збір пропозицій: через веб-сайт «Громадянське суспільство і влада» (www.civic.kmu.gov.ua); під час відкритих засідань робочих груп Координаційної ради з питань реалізації Ініціативи; під час регіональних обговорень; у форматі «світового кафе». До речі, досвід використання цього формату Україною відзначається Керівним комітетом Ініціативи як вдалий приклад обговорення. Під час другого етапу відібрані пропозиції були винесені на Інтернет-голосування, учасники якого обирали 5 пріоритетних заходів. Сформований за результатами голосування проект плану дій розглянула також Координаційна рада з реалізації Ініціативи. У підсумку є план, що містить 17 зобов'язань і враховує усі п'ять «великих викликів»: поліпшення державних послуг; підвищення рівня доброчесності в державному управлінні; ефективніше управління державними ресурсами; створення безпечних громад; підвищення корпоративної підзвітності [8, с. 9].

Отже, незважаючи на значні кроки у налагоджені співпраці органів державної влади та громадськості, у Національній стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки зазначено основні проблеми розвитку громадянського суспільства: відсутній ефективний громадський контроль за діяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування; недостатньою є практика залучення громадськості до формування та реалізації державної політики і вирішення питань місцевого значення; благодійники не мають ефективних стимулів з боку держави, зокрема податкових, що обтяжені бюрократичними процедурами; відсутній дієвий механізм захисту від шахрайства та інших зловживань у сфері благодійництва; більшість організацій громадянського суспільства не має доступу до державної фінансової підтримки через її обмежений обсяг; незастосування прозорих конкурсних процедур та надання необґрунтованих переваг окремим видам організацій громадянського суспільства; реалізація програм (проектів, заходів), розроблених організаціями громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка держави, ускладнюють надмірно короткі строки, протягом яких вона надається, та необґрунтовані обмеження на види витрат, які можуть бути профінансовані за рахунок бюджетних коштів; потенціал організацій громадянського суспільства не повною мірою використовується органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування для надання соціальних та інших суспільно значущих послуг; спостерігається тенденція надання переваги у цій сфері державним і комунальним підприємствам та установам, що не сприяє підвищенню якості послуг та призводить до надмірного зростання бюджетних видатків; недостатніми є стимули щодо здійснення організаціями громадянського суспільства підприємницької діяльності, спрямованої на вирішення соціальних проблем (соціальне підприємництво), долучення таких організацій до надання соціальних послуг із сприяння у працевлаштуванні та професійної підготовки соціально вразливих верств населення; відсутня єдина державна інформаційно-просвітницька політика у сфері сприяння розвитку громадянського суспільства [9]. З вищевикладеного можна зробити висновок про те, що більшість проблем формування громадянського суспільства походить саме з недосконалої системи

забезпечення фінансово-економічної безпеки, а також недосконалого механізму співпраці представників держави і громадськості.

Втрачені такі види співпраці, як надання соціальної допомоги, у тому числі, благодійної, а особливо надання інформації про механізми забезпечення власної фінансово-економічної безпеки. Як правило, громадськість інформується лише про ризики та загрози, створюються умови відчуття небезпеки за власні матеріальні ресурси, саме це сприяє й чиненню кримінальних правопорушень, й розбалансуванню банківської системи тощо.

Саме такі види співпраці втрачені й не розглянуті законотворцями взагалі.

Ще однією з проблем забезпечення фінансово-економічної безпеки громадянина є відсутність довіри громадян діям як державних, так і недержавних суб'єктів, на яких покладено функцію здійснення фінансової діяльності. Виходячи з положень аналітичної довідки: «Залишається невирішеною ще одна проблема: захист прав учасників недержавних пенсійних фондів. Щомісячний обсяг пенсійних виплат учасникам діючих фондів складає від 8 до 750 грн., у середньому ж – біля 40 – 50 грн. Деякі фонди взагалі ще не здійснювали пенсійних виплат своїм учасникам через встановлену ними умову накопичення пенсійних коштів до першої виплати не менше трьох років. За умов активізації роботи пенсійних фондів і зростання рівня доходів громадян пенсійні виплати зростатимуть. Разом з тим, навряд чи вдасться обійтися без зникнення з ринку неконкурентоспроможних фондів. При цьому реальних механізмів ліквідації недержавних пенсійних фондів, захисту прав їх учасників та повернення їм коштів сьогодні не існує» [10]. Ще одна проблема, ознаки якої очевидні вже тепер, це неадекватна організаційна форма значної частки недержавних пенсійних фондів. Переважну більшість нині діючих НПФ можна віднести до корпоративних. Для деяких з них існує можливість реорганізації відповідно до вимог Закону України «Про недержавне пенсійне забезпечення». Решта буде змушена реорганізуватись і розпочати діяльність в якості фінансового посередника відповідно до законодавства про фінансові послуги. Самий вірогідний шлях такої реорганізації – перетворення у довірчі товариства. В будь-якому випадку, більша частка недержавних пенсійних фондів найближчим часом змушена буде розпочати реорганізацію [10]. Усе це породжує нестабільність та вказує на незахищеність саме індивідуальних фінансово-економічних інтересів пересічних громадян. Невтручання держави у процес забезпечення фінансово-економічної безпеки громадян взагалі призведе до втрати взаємодії й співпраці держави з громадськістю.

Проблема налагодження діалогу між громадянами та представниками державної влади підіймалась й представництвами міжнародних організацій в Україні. Реалізуючи проект «Існуючі механізми співпраці органів державної влади з організаціями громадянського суспільства в контексті реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні 2016-2020» з розвитку громадянського суспільства Координаторами проекту ОБСЄ у 2016 році, підтверджується той факт, що взаємодія органів державної влади, органів місцевого самоврядування з громадськістю залишається недостатньо ефективною через недостатню прозорість діяльності цих органів та бюрократизовані процедури такої взаємодії, низький рівень взаємної довіри. За даними експертного опитування серед причин неефективності консультацій з громадськістю передусім є: небажання органів виконавчої влади враховувати пропозиції громадськості; низька якість пропозицій; відсутність належного інформування про проведення консультацій; корупція, яка заважає прозорості ухвалення рішень тощо. Отже, необхідним є подолання таких явищ: по-перше, корумпованості, бюрократизованості органів державної влади. Для подолання таких негативних явищ слід розробити та прийняти стандарти етичної поведінки

Секція 1. Проблеми нормативно-правового регулювання національної безпеки в Україні

державних службовців, які слід викласти у «Кодексі етики професійної поведінки представників держави». Такий нормативно-правовий акт знизить ризик моральні колізії під час прийняття управлінського рішення представником влади тощо. Основним завданням розробників етичних кодексів є формулювання та впровадження в професійне середовище принципів і норм корпоративної етики, які спрямовані на вирішення морально-етичних проблем і спірних ситуацій, запобігання зловживанням у різних сферах професійної діяльності.

З іншого боку слід підвищити рівень відповідальності громадян за дії що порочать репутацію державного службовця, службовця органів місцевого самоврядування.

По-друге, суспільної інертності, неготовності громадян відстоювати свої інтереси та брати участь у політиці. Таку проблему можливо вирішити лише шляхом налагодження зворотного зв'язку. Слід додати впевненості громадянам у питанні обов'язкового розгляду його звернення до органів державної влади. Відкритим також є питання ефективності ухвалених нормативно-правових актів, їхнього вдосконалення через впровадження «працюючих» процедур, разом із посиленням відповідальності органів державної влади та їх посадових осіб за дотриманням законодавства. Наступним етапом має стати вдосконалення процедур, що забезпечило б практику врахування органами державної влади позицій громадськості, закріплення принципів відкритості, прозорості, підзвітності [8, с. 9].

Необхідність забезпечення ефективного механізму забезпечення фінансово-економічної безпеки держави полягає, в першу чергу, у створенні умов для забезпечення індивідуальної фінансово-економічної безпеки, а також у співпраці державних органів і громадськості в процесі забезпечення безпеки фінансово-економічної сфери держави. Забезпечення безпеки – це ціль як окремо взятої людини, суспільства, так і держави. Лише при умові створення безпечних умов існування громадянина можливим стає побудова державного механізму забезпечення безпеки.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України: чинне законодавство станом на 10 вересня 2015 року. : Офіційний текст. – К.: Алерта, 2015. – 80 с.
2. Пивовар Ю. І. Взаємодія органів міліції і органів фінансового контролю у протидії зловживанням і корупційним явищам у сфері державних закупівель. Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика) 2007. № 15. С. 77–88.
3. Философский словарь / [под ред. М. М. Розенталя]. – М. : Политиздат, 1975. – 496 с.
4. Философский энциклопедический словарь / [гл. ред. : Л. Ф. Ильичев, П. Н. Федосеев, С. М. Ковалёв, В. Г. Панов]. – М. : Сов. энциклопедия, 1983. – 612 с.
5. Взаимодействие органов управления производством / Под ред. О. В. Козловой, Г. Коциолека. – М. : Мысль, 1983. – 462 с.
6. Психологічні особливості рольової поведінки менеджера з безпеки підприємства (на матеріалах служб безпеки недержавних структур) [Текст]: автореф. дис. канд. психол. наук: 19.00.06 / П. Я. Пригунов; Національна академія внутрішніх справ України. – К., 2004. – 20 с.
7. Яковлев А. М. Теоретические проблемы социологии права / А. М. Яковлев // Проблемы социологии права. – Вильнюс, – 1970. – №1. – С. 26–34.
8. Існуючі механізми співпраці органів державної влади з організаціями громадянського суспільства в контексті реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні 2016-2020. – К. : Ваіте, 2016. – 280 с.
9. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні/ Указ Президента України від 26.02.2016 № 68. Затверджено «Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки». URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/68/2016>.
10. Барановський О. І., Блащук Ю. О., Пузьяк М. І., Новошинська Л. В., Резнікова О. О.,

Романченко О. В., Стасюк Ф. Ф., Фещенко В. В. Проект Концепції фінансової безпеки України. Підготовлений за доручення Міжвідомчої комісії з питань фінансової безпеки при РНБОУ. Координатор проекту – ЗАТ «Українське агентство фінансового розвитку».

11. Залізко В. Д. Економічна безпека сільських територій: сутність поняття, структура, функції. Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія економічна. – 2013. – Вип. 1. – С. 49–56.

12. Безопасность жизнедеятельности: учебное пособие / авт.-сост. Е.А. Калюжный, С. В. Михайлова, С. Г. Напреев, В. Ю. Маслова. АГПИ. Арзамас: АГПИ, 2012. – 316 с.

13. Корнат Андрій. Нормативно-правове забезпечення залучення населення до вирішення проблем територіальної громади // Державне управління та місцеве самоврядування. – 04 / 2011. – Вип. 2 (9). – С. 263–271.

ІСТОРИКО-СУТНІСНЕ ВИЗНАЧЕННЯ НАСИЛЬСТВА СТОСОВНО МАЛОЛІТНІХ

*Корнієнко М. В., канд. юрид. наук, доцент
Одеський державний університет внутрішніх справ*

Вивчаючи питання відносно насильства щодо малолітніх потрібно спочатку визначитися з термінологією, в зв'язку з тим що термінологічний аналіз зазвичай наповнений чітким змістом. Серед найбільш важливих понять, які потребують первинного вивчення, слід виділити такі, як «насильство» та «малолітній», необхідно усунути наявні протиріччя в їх тлумаченні.

Насильство це застосування силових методів, або психологічного тиску за допомогою погроз, свідомо спрямованих на слабких або тих, хто не може чинити опір. Тобто, будь-яке застосування сили щодо беззахисних. Вчені згодні в тому, що насильство було притаманне людям завжди. При цьому є археологічні свідчення, що показують: миролюбність для доісторичних людей була настільки ж характерною, як і спалахи насильства. Є також дослідження, що доводять люди мають безліч природних механізмів, спрямованих на кооперацію, стримування агресії і мирне вирішення конфліктів, і що ці механізми настільки ж природні, як і агресивні нахили.

Аналізуючи історичні джерела, варто відзначити, що Платон закликав «не забувати про те, що насильство над людиною, небезпечне саме по собі, призводить до тяжких наслідків», а філософ Аристотель наголошував що: «Насильство породжує насильство». Чезаре Беккарія насильство звів до злочину проти людини і запропонував заходи попередження такого насильства, під злочином в даному випадку він також мав на увазі і вбивство.

Жан-Поль Марат, в своїй праці «План кримінального законодавства», опублікованому в другій половині XVIII ст., визначає класову природу злочинності і в зв'язку з цим пише про «панування сили однієї людини (злочинця) над іншим (потерпілим), про владу одного (ката) над іншим (винним) в злочині». Однак діапазон міркувань Жан-Поля Марата досить широкий: він писав про насильство, починаючи від «тиску (придушення) словом» і кінчаючи силою політики. Будь-яка «фізично-силова» або «словесно-силова» влада одних над іншими, в розумінні політика і філософа, є дуже небезпечна для суспільства форма «соціального насильства». До речі, термін «соціальне насильство», вперше використав саме Жан-Поль Марат.

Родоначальник антропологічного напрямку в науці відомий італійський судовий психіатр та кримінолог Чезаре Ломброзо шукає вирішення питання про насильство в конкретних злочинах проти людини. У своїй відомій книзі «Злочинна

Секція 1. Проблеми нормативно-правового регулювання національної безпеки в Україні

людина, вивчена на основі антропології, судової медицини і тюрмознавства» (друга половина XIX століття), узагальнивши багаторічні дослідження злочинців, Чезаре Ломброзо висловив думку про те, що злочинна людина – це тип, має ряд фізичних і психічних рис, які зближують його з дикунами, первісними людьми і навіть з тваринами. Злочинці, відмічав вчений це двоногі тигри серед людей, це хижаки, котрі не можуть пристосуватися до звичайних людських умов і в силу своїх психофізичних якостей здатні лише вбивати, грабувати і гвалтувати. Це, звичайно, власні дослідження науковця, але, як пише Аванесов Г. А., Чезаре Ломброзо був першим, хто використав емпіричні методи для вивчення злочинності і особистості злочинця. І багато хто з його висновків, на думку вченого, витримали перевірку часом. Всі основні праці Чезаре Ломброзо червоною ниткою проходить ідея насильства, а вивчаються в цих працях такі насильницькі злочини, як зґвалтування, розбій і вбивство, котрі, в свою чергу, досить часто відбуваються у відношенні малолітніх [6].

Теорія Зигмунда Фрейда ґрунтується на тому, ніби сутність психіки людини є результат впливу вроджених, архаїчних статевих і агресивних інстинктивних імпульсів. В основі всього, писав Зигмунд Фрейд, лежить особистість з її агресивною реакцією на «інстинктивні освіти», коли насильство і жорстокість знаходять «сферу докладання». Якщо такого не відбувається, виникає невротичний конфлікт, зовнішнім проявом якого є відповідний злочин, як правило, пов'язаний з насильницькими діями сексуального характеру. Це, по суті, теорія сексуальності за Зигмундом Фрейдом, відносно неї людина від природи наділена руйнівним, агресивним інстинктом, і тому деякі люди гвалтують і вбивають [7].

Адольфом Кетле, вивчаючи всі види насильства, брав за основу роль громадських явищ, а вже у тридцятих роках минулого століття дослідження проблем злочинності, в тому числі що стосуються насильства, припинилися і оповилися лише на початку шістдесятих років, по суті, з виходом у світ книги Сахарова А.Б. 1961 році, а потім і книги Герцензона А. А. у 1965 році. У цих працях, а слідом за ними і в книгах Карпеця І. І., Кудрявцева В.Н., Шляпочнікова А.С. та багатьох інших вчених проблеми злочинності вивчаються досить широко, а в зв'язку з злочинною поведінкою, особистістю злочинця, конкретними злочинами досліджуються і питання насильства [8].

Багато вчених пишуть про політичне насилля включаючи вплив на державу економічних санкцій з боку інших держав, воєнні конфлікти, захват території іншої держави, анексія території. Однак всі ці різновиди насильства призводять до «соціального насильства» яке пов'язано з протиріччями і конфліктами. Найбільш ширше поняття насилля розглядається тільки в соціальному контексті, коли спливають соціальні протиріччя і конфлікти.

Особливим об'єктом дослідження стають насильницькі злочини, які, однак, до теперішнього часу не були об'єктом самостійного криміналістичного дослідження щодо малолітніх. Дана обставина, пов'язана насамперед з тим, що проблема насильства завжди набувала особливого значення в період різних політичних, економічних, соціальних поворотів у розвитку нашого суспільства.

Однак всі ці різновиди насильства укладаються в рамки єдиного поняття «соціальне насильство», яке пов'язане з відповідними протиріччями і конфліктами. Саме широке розуміння насильства може розглядатися в соціологічному контексті, коли проявляються громадські протиріччя і конфлікти. На це ж вказують і інші автори. На думку Адамова І.М., будь-які різновиди насильства можуть вивчатися лише в рамках широкого соціологічного поняття. Це, як пише Адамов І.М., дає можливість, по-перше, виявити особливості того чи іншого насильства, по-друге, співвідносити його поняття з загальносоціологічним визначенням. Однак вчений досліджує при цьому не тільки, як він сам пише, широку соціальну сферу, а й психологічні проблеми. Адамов І. М. в одному випадку пише про широку соціальну сферу

вивчення насилля, а в іншому, конкретизуючи поняття, звертає увагу на «психологічне (або психічне) насильство», орієнтуючи вже не на суспільство, а на особистість [9].

Більш конкретно з приводу соціального насильства висловлюється Раска Е. Е.: джерела соціального насильства йдуть углиб громадських ставлень. Він, як і Штракс Г. М., пов'язує це з соціальними протиріччями і конфліктами. В цьому плані Раска Е. Е. як би виводить на вивчення різновидів насильства; він вказує на суперечності і конфлікти в сфері політики та економіки. Тут думка автора цілком зрозуміла, тобто поняття соціального насильства поглинає і галузеві поняття, залишаючи за ними самостійність.

Зараз важко знайти авторів, які, займаючись проблемами насильства, не писали б про те, що насильство завжди набуває особливої значущості в періоди загострення соціальних суперечностей, що призводять до соціальних конфліктів, негативні наслідки яких призводять до погіршення соціальних умов життєдіяльності людей. У сучасний період в нашій країні у всіх сферах соціальної дійсності, а особливо сімейно-побутовий, коли спостерігається перехідні періоди розвитку суспільства, проблема насильства по відношенню до дітей висуваються на перший план. При цьому насильство проявляється по-різному: від залишення малолітньої дитини без допомоги, коли він приречений на голодну смерть, і незабезпечення малолітніх належною увагою і відповідними джерелами для існування, в результаті чого вони потрапляє в кримінальне середовище, до прояви сили по відношенню до дитини з боку як родичів, так і інших дорослих, від звичайних сімейних покарань до конкретних злочинних насильницьких діянь. При цьому об'єктом виступають життя і здоров'я малолітньої дитини. Саме в зв'язку з цим зараз багато говориться в засобах масової інформації про дитяче насильство з боку дорослих у школі чи інших установах, що пов'язано в основному з фізичною перевагою по відношенні до дитини; про насильство в сім'ї, коли проблема пов'язана головним чином зі ставленням до дитини як до власності, що належить батькам, з якої можна робити все що завгодно. Зараз важко назвати який небудь насильницький злочин, який би не був скоєний щодо малолітніх. У засобах масової інформації неодноразово висвітлювалися приклади насильницьких дій стосовно малолітніх, скоєних при різних обставинах.

Потрібно відмітити, що насильство стрімко проникає в сферу освіти, побуту і дозвілля, а особливо в сім'ю, в зв'язку з чим з'являються окремі дослідження проблем соціології насильства. Як пишуть деякі автори, соціальне насильство в цілому протидіє процесам вдосконалення суспільних відносин, розвитку суспільства, а суспільство поки ще обороняється. Необхідно, однак, не оборонятися, а наступати, застосовувати всі засоби, в тому числі силу на законодавчому напрямку.

Варто визнати, що насильство по відношенню до малолітніх притаманне будь якому суспільству, хоча самі форми прояву такого насильства, рівень насильства того чи іншого суспільства будуть різними. Це залежить від систем сталих в суспільстві відносин і соціальних протиріч. Будь-яке вольове, насильницьке втручання в природний процес розвитку малолітньої дитини, підміна саморегулювання в окремих випадках не справжньою, штучною «системою» і спроби все переробити часом за певним планом, доцільність якого сумнівна, неминуче призводять до непередбачуваних наслідків і все частіше до злочинних. У зв'язку з порушенням нормального психічного і фізичного розвитку малолітнього неможливо сформулювати особистість, тим більше, якщо при цьому основним засобом служить насильство. Батькам або іншим дорослим особам, зацікавленим в вихованні дітей, не слід переробляти дітей.

Насильство по відношенню до малолітніх є закономірним наслідком перманентного насильства, що здійснювалося тоталітарною державою протягом

Секція 1. Проблеми нормативно-правового регулювання національної безпеки в Україні

майже вісімдесяти років свого існування. Неповага до життя і здоров'я людини сталася ще на ранніх етапах будівництва соціалістичного суспільства. Саме при соціалізмі міцно і надовго серед певних верств населення утвердилася установка на насильство, під якою слід розуміти вираз ціннісної орієнтації і схильності особистості до заздалегідь визначеного відношенні, позиції, до вибору насильства як засобу реалізації своїх інтересів та задоволення потреб. Справа, однак, не тільки в соціалізмі і його соціальних наслідків. Справа ще й в сучасних соціальних умовах, в яких живуть і працюють люди. Не можна ігнорувати той факт, що соціальне насильство, всі його різновиди в чималому ступені пов'язані зі зміною характеристик українського суспільства і державної політики.

Можна визначити насильство як стандартний процес соціальної реальності. Такий соціологічний підхід дає можливість розкрити соціальну сутність насильства по відношенню до малолітніх та його залежність від характеру умов соціального життя суспільства. Крім того, він дозволяє впритул наблизити дослідження до політичних, економічних, демографічних, психологічних і правових проблем. Потрібно вирішити ряд питань, пов'язаних з соціальною сферою та умовами життя людей, соціальною структурою суспільства; який заряд несуть соціальні компоненти суспільства, пов'язані з політикою і економікою. Потрібно вирішити як і в якому напрямку змінюються громадські та міжособистісні відносини як оцінюється наше суспільство з точки зору способу життя його членів, їх поведінки, ставлення до норм моралі і права та нарешті, яка політична і економічна ситуація в країні і які перспективи розвитку держави.

Насильству як правило завжди потрібна соціальна база у вигляді проблем, що вражають суспільство. При таких проблемах проявляються особливі форми поведінки, такі як насильницькі дії проти особистості, а самі незахищені в цьому сенсі є малолітні діти. Виникає орієнтація на такі форми поведінки, які неможливі без насильства, такі як вбивство, заподіяння тілесних ушкоджень, зґвалтування та інші насильницькі дії. Поширюючись ці форми поведінки проникають в усі сфери життєдіяльності людей, а особливо в сферу побуту і дозвілля, в сферу сімейних відносин.

Суспільство виявляється під впливом процесів розвитку побутового насильства. В людських відносинах починає превалювати ставлення до насильства як до норми. Сьогодні насильство проникає в усі сфери життєдіяльності людей. Існує проблема дітей, що живуть в не благополучних сім'ях, які отримують не належне виховання і ведуть аморальний спосіб життя, держава не завжди може надати своєчасну допомогу і захист. У зв'язку з цим для них, з урахуванням умов їх життя, виникає досить складна ситуація фізіологічного виживання. Неминуче призводить до криміногенної адаптації як способу соціальної адаптації, коли насильство призводить до насильства. На насильство діти відповідають насильством і тому є різні обставини, бути першим, або щоб вижити і захистити себе, хоча ми не говоримо про вимушену злочинну діяльність. Неможна взагалі виправдовувати злочини і злочинну поведінку.

Таким чином, досліджуючи проблеми насильства щодо малолітніх, можна виділити різні його види. Можна говорити про насильство з боку дорослих у дитячому садку, школі, інших дитячих установах, а також необхідно звернути увагу і на насильство в сім'ї. Все це поглинається поняттям соціального насильства. Але про яких би різновидах не йшлося, завжди враховуються і форми прояву насильства: фізичне і психологічне, причому як на громадському, так і на індивідуальному рівнях.

Виходячи з поняття насильства, визначено в юридичних словниках, насильство по відношенню до малолітнього може виражатися як обтяжуюча

відповідальність обставина; спосіб вчинення злочинів вбивств, залишення в небезпеці та інше або кваліфікуюча ознака складу наприклад, згвалтування. Під насильницькою злочинністю зазвичай мають на увазі сукупність таких злочинів, при скоєнні яких насильство є елементом мотивації, а не тільки просто засобом досягнення злочинних цілей.

Також потрібно чітко визначити поняття малолітній, в українському законодавстві є деякі невизначеності в цьому питанні. Неповнолітніми вважаються особи, що не досягли 18 років, тобто віку, з досягненням якого закон пов'язує настання повної дієздатності. Неповнолітні, котрі не досягли 16-ти років відповідно до Кодексу України про адміністративні правопорушення є малолітніми і до адміністративної відповідальності не притягуються, оскільки визнаються державою нездатними правильно усвідомлювати значення своїх дій і керувати ними.

Відповідно до міжнародно-правових стандартів особи, які не досягли 18 років є неповнолітніми і належать до категорії «діти».

Закон України «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні» від 05.02.1993 року передбачає, що неповнолітніми визнаються громадяни віком до 18 років. Закон України «Про охорону дитинства» від 26.04.2001 року визначає термін дитина – особа віком до 18 років (повноліття).

Кримінальний кодекс України поняття неповнолітнього не надає. Але стаття 6 Сімейного кодексу України визначає, що правовий статус дитини має особа до досягнення нею повноліття, тобто вісімнадцяти років. Малолітньою вважається дитина до досягнення нею чотирнадцяти років. Неповнолітньою вважається дитина у віці від чотирнадцяти до вісімнадцяти років. Відповідно до ст. 31, 32 Цивільного законодавства України, повна дієздатність особи настає з вісімнадцяти років.

Кримінальний процесуальний кодекс у п.п. 11, 12 ч. 1 ст. 3 визначає, що малолітня особа це дитина до досягнення нею 14 років; неповнолітня особа – малолітня особа, а також дитина в віці від чотирнадцяти до вісімнадцяти років.

Інструкція МВС України з організації роботи у справах дітей зазначає що «дитина – правовий статус особи до досягнення нею повноліття. Малолітньою вважається дитина до досягнення нею чотирнадцяти років. Неповнолітньою вважається дитина у віці від чотирнадцяти до вісімнадцяти років».

Чинне законодавство України передбачає осіб які не досягли 14 річного віку називати – малолітніми, а з 14 до 18 років – неповнолітніми.

Юридичне визначення поняття «діти» містить у собі поняття особи, яка не досягла повноліття. Тому можна вважати термін «неповнолітні» та «діти» синонімами за винятком тих випадків, коли термін «діти» застосовується щодо осіб, які досягли встановленого законом віку повноліття (наприклад, у цивільному та сімейному праві діти є спадкоємцями своїх батьків незалежно від віку).

Також потрібно правильно визначати поняття які вживаються постійно при дослідженні питань щодо насильства відносно малолітніх це такі поняття як діти, які опинились у складних життєвих обставинах, жорстоке поводження з дітьми, дитина-сирота, насильство в сім'ї, профілактика адміністративних і кримінальних правопорушень серед дітей та інші поняття.

Діти, які опинились у складних життєвих обставинах – діти, які потрапили в обставини, що порушують їх повноцінну життєдіяльність та розвиток, у подоланні наслідків яких вони потребують допомоги (проживають у сім'ях, у яких батьки або особи, що їх замінюють, ухиляються від виконання батьківських обов'язків; залишилися без батьківського піклування; систематично самовільно залишають місце постійного проживання (перебування); зазнали фізичного, психологічного, сексуального або економічного насильства; розлучені із сім'єю та не є громадянами України). Жорстоке поводження з дітьми – будь-які форми фізичного,

Секція 1. Проблеми нормативно-правового регулювання національної безпеки в Україні

психологічного, сексуального або економічного та соціального насилля над дитиною в сім'ї або поза нею. Дитина-сирота – дитина, в якій померли чи загинули батьки; безпритульні діти, діти які були покинуті батьками, самі залишили сім'ю або дитячі заклади, де вони виховувались, і не мають певного місця проживання; бездоглядні діти- діти, які мають певне місце проживання, але вимушені перебувати на вулиці в результаті матеріальної неспроможності батьків, або осіб, які їх замінюють, чи байдужого ставлення до їх виховання. Насильство в сім'ї – будь-які умисні дії фізичного, сексуального, психологічного чи економічного спрямування одного члена сім'ї стосовно іншого члена сім'ї, якщо ці дії порушують конституційні права і свободи члена сім'ї як людини та громадянина і наносять йому моральну шкоду, шкоду його фізичному чи психічному здоров'ю. Профілактика адміністративних і кримінальних правопорушень серед дітей – працівник поліції у межах визначеної компетенції, яка спрямована на виявлення та усунення причин і умов, що призводять до вчинення дітьми адміністративних і кримінальних правопорушень, а також позитивний вплив на поведінку окремих дітей на території України, в окремому регіоні, у сім'ї, за місцем проживання.

Взагалі питання припинення фактів насильства в сім'ї щодо дітей, жорстокого поводження з дітьми дуже болючі для кожного суспільства. Хочеться підкреслити, що дуже велику роль в попередженні і припиненні даних фактів відіграє поліція. Працівники поліції, відповідно до Закону України «Про попередження насильства в сім'ї» уживають наступних заходів щодо попередження насильства в сім'ї стосовно дітей:-виявляють причини і умови, що сприяють проявам насильства в сім'ї, вживають у межах своїх повноважень заходів щодо їх усунення; беруть на алфавітно-довідковий облік дорослих осіб, схильних до вчинення насильства в сім'ї, та проводять виховно-попереджувальну роботу з ними; відвідують сім'ї, члени, яких перебувають на профілактичному обліку, за місцем їх проживання і проводять з ними профілактичну роботу; виносять офіційні попередження членам сім'ї про неприпустимість вчинення насильства в сім'ї; приймають та розглядають, у межах своїх повноважень, визначених законом, заяви і повідомлення про насильство в сім'ї щодо дітей або про реальну загрозу його вчинення; вживають відповідних заходів щодо припинення насильства в сім'ї, а також дій членів сім'ї, що направлені на виконання реальної загрози вчинення насильства в сім'ї; повідомляють членів сім'ї, де виникає реальна загроза вчинення насильства в сім'ї або де було вчинено насильство в сім'ї, про права, заходи і послуги, якими вони можуть скористатися; направляють жертв насильства в сім'ї до спеціалізованих установ для осіб, які вчинили насильство в сім'ї, та жертв такого насильства; виносять захисні приписи у випадках, передбачених цим Законом; контролюють виконання вимог захисних приписів; направляють осіб, які вчинили насильство в сім'ї, до кризових центрів для проходження корекційної програми; взаємодіють із спеціально уповноваженими органами виконавчої влади з питань попередження насильства в сім'ї, з органами опіки і піклування та спеціалізованими установами для осіб, які вчинили насильство в сім'ї, та жертв такого насильства у питаннях попередження насильства в сім'ї; надають інформацію з питань попередження насильства в сім'ї на запит уповноважених органів.

При виявленні фактів жорстокого поводження з дитиною поліцейський повинен: прийняти заяву або скласти протокол усної заяви від дитини, а в разі недосягнення нею 16-річного віку – від батьків, законних представників або іншої дорослої особи, не причетної до вчинення насильства над дитиною; у разі неможливості подання заяви скласти рапорт про виявлений факт жорстокого поводження з дитиною; ужити заходів щодо внесення інформації до журналу Єдиного обліку заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та

інші події; у разі, якщо життю та здоров'ю дитини загрожує небезпека, ювенальний поліцейський разом зі службою у справах дітей уживає заходів з дотриманням вимог законодавства щодо термінового вилучення дитини із сім'ї (закладу) та подальшого влаштування дитини. Поліцейський має право затримувати і тримати в спеціально відведених для цього приміщеннях, дітей, які залишилися без опіки та піклування – на період до передачі їх законним представникам або влаштування в установленому порядку, але не більше трьох годин з моменту її затримання, а також доставляти до органів внутрішніх справ на строк до трьох годин, які вчинили адміністративне правопорушення, але не досягли віку з якого настає адміністративна відповідальність, для встановлення особи, обставин вчинення правопорушення та передачі їх батькам чи особам, які їх замінують, або до притулку для дітей служб у справах дітей. Ці питання є дуже важливими і потребують окремого дослідження.

Підсумовуючи сказане відзначимо, що термінологічний аналіз понять, які використовуються в даному дослідженні, є одним з початкових напрямків досліджуваних явищ властивих насильницьким злочинам, що вчиняються стосовно малолітніх. У зв'язку з цим під насильницьким діянням, що здійснюється щодо малолітнього, слід розуміти фізична або психічна дія, що здійснюється по відношенню до особи, яка не досягла на момент скоєння злочину чотирнадцятирічного віку, і порушує гарантоване йому право на особисту недоторканність.

ЛІТЕРАТУРА

1. Кримінальний кодекс України, прийнятий сьомою сесією Верховної Ради України 5 квітня 2001 р. // Відомості Верховної Ради. – 2001. – № 25 – 26. – ст. 131. Із наступними змінами та доповненнями : [Електронний ресурс]: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>.
2. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон від 13.04.2012 № 4651-VI. Із наступними змінами та доповненнями : [Електронний ресурс]: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X Із наступними змінами та доповненнями : [Електронний ресурс]: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.
4. Закон України «Про охорону дитинства» Із наступними змінами та доповненнями : [Електронний ресурс]: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2402-14>.
5. Наказ МВС України від 19.12.2012 № 1176 «Про затвердження Інструкції з організації роботи підрозділів кримінальної міліції у справах дітей» Електронний ресурс: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0121-13>.
6. Кримінологічна теорія і практика: досвід, проблеми сьогодення та шляхи їх вирішення // Збірник наукових праць за матеріалами науково – теоретичної конференції. К. – 2016.
7. Зігмунт Фрейд Введение в психоанализ // Мироя классика. АТК. 2017. – 448 с.
8. Сахаров А.Б. Личность преступника и причины преступности в СССР. – М., 1961. – 281 с.
9. Адамов И.Н. Наука психология и социологические понятия : К., – 1992.

ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ЛЕГАЛІЗАЦІЇ (ВІДМИВАННЯ) ДОХОДІВ, ОТРИМАНИХ ЗЛОЧИННИМ ШЛЯХОМ В УКРАЇНІ ТА В КРАЇНАХ ЄВРОПИ

Корнієнко М. В., канд. юрид. наук, доцент,

Іщук Б. М.

Одеський державний університет внутрішніх справ

Тема легалізації коштів, отриманих злочинним шляхом дуже актуальна на сьогоднішній день, адже процес відмивання нелегалізованих доходів, є руйнівним фактором як для національної економіки та її становлення, так і для світової економіки, а також становить загрозу фінансовій стабільності та безпеці України. Основною причиною занепаду економіки провідних держав є те, що основний масив коштів, зосереджений поза межами здійснення контролю органами державної влади за економічними відносинами та обігом коштів, які знаходяться в певній державі. В Україні дана проблема розглядається дуже гостро, адже суб'єктами даного складу злочину, найчастіше виступають організовані злочинні угруповання, а також суб'єкти «підприємницької діяльності», які використовуючи кошти, отримані від наркобізнесу, торгівлі людьми, проституції, контрабанди тощо, здійснюють фінансові операції, або інші дії, з метою приховання чи маскуванню незаконного походження таких коштів або майна.

Цю проблему досліджували в своїх наукових працях такі вчені, як: Антипов В. В., Баранов Р. О., Гула Л. Ф., Захаров В. П., Кривонос Л. В., Куришко О. О., Орловська Н. О., Рогач І. А., Савук О. А., Халін О. В., Якімова С. В. тощо.

Легалізація (відмивання) коштів отриманих злочинним шляхом – згідно статті 209 Кримінального кодексу України це суспільно-небезпечне діяння, пов'язане з вчиненням особою фінансової операції, укладенням правочину, набуттям, володінням або використанням коштів(у готівковій та безготівковій формі), отриманих злочинним шляхом, а також дії спрямовані на приховання чи маскуванню незаконного походження таких коштів [1; 167].

У міжнародній практиці поняття легалізації (відмивання) доходів від злочинної діяльності було вперше визначено у Конвенції ООН «Про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин», прийнятій Конференцією на її 6-му пленарному засіданні від 19 грудня 1988 р. Члени Конференції, які висловлювали волю країн-учасниць ООН, усвідомлюючи, що незаконний обіг забезпечує великі прибутки і фінансові кошти, що дає змогу транснаціональним злочинним організаціям проникати в урядові механізми, законну торговельну і фінансову діяльність, і суспільство на всіх його рівнях [13; с. 92].

Під терміном “відмивання грошей” маються на увазі також методи й процедури, що дозволяють одержані в результаті незаконної діяльності кошти переводити в інші активи для приховання їхнього справжнього походження, справжніх власників або інших аспектів, котрі могли б свідчити про порушення законодавства [10; с. 37].

Історія розвитку та функціонування даного злочину пов'язано з розвитком банківської справи та історією торговельних відносин. Перші прояви даного правопорушення проявлялися ще в стародавньому Китаї. Торговці намагалися приховати свої доходи та приблизно ще за 2000 років до нашої ери ховали своє багатство від правителів, адже вони могли все забрати, а самого торговця заслати для відбування покарання [3].

Взагалі як окреме визначення поняття «брудних коштів» та «відмивання коштів» з'явилося досить нещодавно, приблизно в 20–30-ті рр. ХХ століття. В той же час в 1920 році в Сполучених Штатах Америки 18-ою поправкою до Конституції

був введений «сухий закон», суть якого полягала в забороні продажу алкогольних та спиртних напоїв. Аль Капоне здійснював контрабанду забороненого товару, доходи від якої він інвестував в розвиток громадських пралень, таким чином легалізуючи всі доходи, здобуті злочинним шляхом.

Інакше кажучи, процес легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом, з метою звернення їх в економіку держави можна назвати «фінансовою амністією» або «амністією капіталів». Таку амністію вже провели такі країни, як: США, Бельгія, Грузія, Німеччина, Італія, Франція, Швейцарія, Казахстан, Швеція, Індія. Першою державою, яка впровадила цей процес, були США, які надали можливість особам, які нелегально продавали спиртні напої, після відміни «сухого закону», легалізувати доходи отримані від продажу, з метою подальшого звернення та інвестування вже легалізованих коштів в відродження та розвиток функціонування економіки.

З часом на цей крок наважився і уряд Аргентини в 1987 році він зобов'язав всіх підприємців задекларувати свої доходи та доходи здобутті злочинним шляхом звернути у скарбницю держави для розвитку різних секторів державної економіки.

Представники уряду Німеччини, поставили ультиматум, що ті, хто не оголосить про свої доходи до кінця встановленого терміну, а саме до кінця 2004 року, будуть жорстоко переслідуватися законом. Оголосивши про свої незаконно здобуті кошти, громадяни повинні були сплатити у бюджет держави податок у розмірі 25 %, який у разі невиконання вимоги поставленої державою зростає до 35 %.

16 січня 2004 року набрав чинності бельгійський закон про амністію капіталів, який регулював питання декларування доходів бельгійцями, отриманих від інвестування в підприємницьку діяльність поза межами держави, і встановлював, право вибору громадян задекларувати кошти в державі, сплативши 9 % податок чи інвестувати їх до економіки Європейського союзу не менш ніж на 3 роки з 6 % податку [4; с. 6].

В Україні багато науковців притримуються три факторної моделі легалізації коштів, яка містить в собі основні три етапи, а саме:

- Розміщення (1) – фізично-кероване пере направлення вже наявних коштів в певні фінансові установи, територіальні відділення фінансових установ, фіктивні підприємства тощо, з метою розсіювання основного масиву коштів, для ускладнення для правоохоронних органів їх подальшого пошуку, у разі виявлення.

Існує декілька видів розміщення які поширені в Україні та інших країнах світу, такі як: штучне підвищення торгової виручки під час реалізації товарів; здійснення контролю суб'єктами злочинної організації над фінансовими установами або над діяльністю їх персоналу; смерфінг – подрібнення платежів; організована закупка фінансових інструментів за готівку; обмін банкнот (дрібних на більшого номіналу, і на іншу валюту); переміщення коштів за кордон, використовуючи платіжні картки та послуги банківських установ; об'єднання незаконних та законних коштів та вклад їх в певний вид діяльності; інвестування в спеціально створені благодійні організації.

- Розшарування (2) – перерозподіл та приховування доходів від джерел їх походження та отримання за допомогою здійснення основних фінансових операцій. Основним інструментом здійснення розшарування є підставні компанії, які створюються і функціонують в офшорних зонах, а також фірми «одноденки».

- Інтеграція (3) – створення ілюзії законності злочинно набутого доходу (купівля нерухомості, декларування під виглядом виграшу або подарунку, придбання збиткового підприємства, створення підставних компаній тощо) [5].

Секція 1. Проблеми нормативно-правового регулювання національної безпеки в Україні

Також досить часто виділяють такі основні чотири елементи, які пов'язують вищезазначені етапи між собою, як: акумуляція брудних коштів, початкове спрямування коштів, переміщення коштів та зміна форм, остаточне надання коштам легальності [12].



До основних (передуючих) злочинів, з якими тісно пов'язана легалізація (відмивання) доходів, належать ті, які безпосередньо спрямовані на заволодіння чужим майном чи одержання іншої незаконної вигоди:

- шахрайство (ст. 190 КК);
- привласнення, розтрата або заволодіння чужим майном шляхом зловживання службовим становищем (ст. 191 КК);
- злочини у сфері господарської діяльності (ст. 202, 204, 222 КК);
- службові злочини (ст. 364, 365 КК);
- тощо.

До супутніх злочинів можуть бути виділені:

- незаконні дії з документами на переказ, платіжними картками та іншими засобами доступу до банківських рахунків, обладнанням для їх виготовлення (ст. 200 КК);
- фіктивне підприємництво (ст. 205 КК);
- підроблення документів, печаток, штампів та бланків, їх збут, використання підроблених документів (ст. 358 КК);
- службове підроблення (ст. 366 КК);
- тощо.

Типові схеми легалізації (відмивання) коштів, одержаних злочинним шляхом можуть бути виявлені за допомогою проведення:

- виїзних перевірок;
- оперативних заходів;
- аналізу звітності;
- дослідження фінансової операції;
- валютного контролю.

Згідно статистики Генеральної прокуратури України про протидію легалізації(відмивання) коштів отриманих, злочинним шляхом кількість кримінальних правопорушень, досудове розслідування у яких проводилося у 2017 році, за перший квартал становить – 112, за 2016 рік – 211, за 2015 рік – 74, за 2014 рік – 40 кримінальних правопорушення, згідно цієї статистики можна прослідкувати, що з кожним роком даний вид кримінального правопорушення набуває все більшого поширення, в тому числі зростають і суми легалізованих коштів та майна, а саме в 2017 році (за три місяці) сума становить – 324 975 грн, в 2016 році – 74 749 654 грн, в 2015 році – 9 991 054 грн, 2014 році – 45 546 114 грн [2].



В Україні були виділені найбільш популярні легітимізації (відмивання) коштів в результаті:

- незаконного виготовлення підакцизних товарів;
- ведення фіктивного підприємництва;
- отримання коштів від незаконного ведення підприємницької діяльності;
- доведення до банкрутства підприємств з метою розкрадання чи придбання їх майна за заниженими цінами та інше [5].

Світовий та вітчизняний досвід дає змогу виділити основні способи, які використовують організовані злочинні групи для легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом:

1) способи легалізації готівкових коштів: контрабанда валюти; розміщення брудних коштів дрібними внесками на депозитні рахунки (смерфінг); використання підприємницьких структур, які постійно здійснюють операції готівкою; використання пунктів обміну валюти; придбання цінних паперів на пред'явника; отримання споживчих кредитів із наступним їх достроковим погашенням;

2) способи легалізації безготівкових коштів: закупівля та продаж імпортованих товарів; структурування безготівкових коштів; використання фондових бірж; укладання правочинів для подальшого використання грошових коштів, отриманих злочинним шляхом, у господарській діяльності [14; с. 91–374; 188–120].

Міжнародний досвід з виявлення відмивання коштів свідчить, що найбільш поширеними способами здійснення даного кримінального правопорушення є:

- Використання електронних грошових переказів (наприклад, в Люксембурзі було виявлено громадянина, який зробив собі фальсифіковану ідентифікаційну картку і здійснював грошові перекази, з метою легалізувати свій дохід, отриманий від будівельного бізнесу. Також в Швеції було викрито близько 15 злочинних організацій, які планували та здійснювали різного роду банківські махінації з метою узаконити злочинні кошти).

- Використання некомерційних організацій (наприклад Норвегія, коли було створено декілька благодійних організацій, які повинні були допомагати жителям

Секція 1. Проблеми нормативно-правового регулювання національної безпеки в Україні

африканських країн, але було створено декілька банківських рахунків, куди направлялися кошти, але благодійна діяльність не здійснювалася).

- Використання послуг службовців (Німеччина: банківський рахунок протягом кількох років використовувався як депозитний. Переважна частина грошей була розміщена приватними особами, а потім переведена на рахунок юридичної фірми).

- Використання суб'єктів сектору страхування (Люксембург: махінації страхових агентів під час укладання договорів страхування житла, а саме використання ім'я іншої особи для переводу своїх доходів, отриманих незаконним шляхом в офіційний кругообіг грошей та фінансів).

- Використання ринків дорогоцінних металів каменів (В США торговці наркотиками, свої незаконні кошти інвестували у золоті вироби, потім переплавляли їх на золоті ланцюжки та корпуси для годинників або браслети чи ланцюжки і переправляли їх до Колумбії, де здійснювався продаж і закінчувався механізм відмивання).

- Використання публічних посадових осіб (дані особи найчастіше маскують свої доходи через офшорні банки, холдингові компанії, наприклад Канада прославилася використанням трастових фондів для реалізації грошей отриманих від злочинів, в Іспанії наркаторгівцями була відкрита автомобільна мережа магазинів тощо).

Інструментами здійснення цих дій можуть виступати:

1. Готівкові гроші.

2. Банківські перекази та депозити.

3. Векселі.

4. Цінні папери.

5. Документи фінансової звітності, дорогоцінні метали, фіктивні договори, дебетові та кредитні карти, чеки, нерухоме майно, предмети розкоші.

Згідно Конвенцій Ради Європи визначено, що діями, які можна кваліфікувати, як відмивання доходів, отриманих злочинним шляхом є:

- Конверсія або передача незаконно набутого майна з метою приховання незаконного походження або допомозі іншій особі, шляхом вчинення вищезазначених дій.

- Придбання майна, а також володіння ним та використання, якщо відомо, що воно здобуте незаконним способом.

- Приховання справжнього джерела походження, розміщення та місцезнаходження вищезазначеного майна.

- Участь або співучасть у будь-якій вищезазначеній дії [7; 8].

Найчастіше вищезазначені схеми легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом виявляються під час виїзних перевірок, оперативних заходів та слідчих дій, аналізу звітності, перевірок фінансових документів, дослідження фінансової операції, валютного контролю.

План заходів щодо «Стратегії розвитку системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення на період до 2020 року» прийнятий розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30.08.2017 року передбачає 88 пунктів основних заходів спрямованих на протидію даному виду злочину, таких як [11]:

- забезпечення проведення перевірки та 5-го раунду оцінки Комітетом експертів Ради Європи національної системи протидії легалізації;

- забезпечення участі України в міжнародних заходах спрямованих на протидію та запобігання вчинення злочину, передбаченого ст. 209 КК України,

Забезпечення цивільної безпеки України: сучасний стан і перспективи

укладення міжнародних договорів з цього питання та забезпечення ефективного міжнародного співробітництва;

- висвітлення в засобах масової інформації результати проведення вищезазначених заходів;
- забезпечення проведення моніторингу фінансових операцій, учасниками яких є національні публічні діячі, їх близькі та пов'язані особи;
- підготовка пропозицій щодо внесення змін до законодавства України, які будуть забезпечувати регулювання процесу протидії та запобігання легалізації (відмиванню) доходів отриманих злочинним шляхом;
- налагодження тісної співпраці Національного антикорупційного бюро та Держфінмоніторингу в контексті обміну інформацією та запровадження ефективного механізму співпраці тощо.

На законодавчому рівні найбільш ефективними заходами, перш за все, виступають:

- забезпечення та здійснення контролю за грошовими витратами та операціями посадових осіб, та осіб, діяльність яких може бути пов'язана з грошовими операціями;
- організація моніторингу державних контрактів, з метою виявлення підозрілих учасників, шляхом інтеграції в національну інформаційну систему протидії відмивання (легалізації) коштів, одержаних злочинним шляхом, відомостей щодо державних контрактів;
- відповідно до вимог 12-ї Рекомендації FATF [9] запровадження серед суб'єктів первинного фінансового моніторингу процедури посиленого внутрішнього контролю щодо фінансових операцій, що здійснюються політичними діячами і державними чиновниками, а також їх родичами або особами, які діють від їх імені, в тому числі щодо визначення джерел походження коштів або іншого майна посадових осіб, зокрема на основі індикаторів (критеріїв) підозрілості фінансових операцій з використанням державних коштів;
- введення суворої системи обмежень та покарань для осіб, яких обвинувачено у вчиненні такого злочину.

Для протидії відмиванню брудних грошей в 1989 році згідно з рішенням «великої сімки» була створена FATF (Financial Action Task Force on Money Laundering) – це міжурядовий орган, основною метою роботи якого є розвиток і впровадження на міжнародному рівні заходів і стандартів з боротьби щодо відмивання грошей та їх реалізація у процесі протидії легалізації коштів, одержаних злочинним шляхом. А в деяких органах створені органи фінансової розвідки, які здійснюють функції FATF (наприклад, в Швейцарії є Money Laundering Reporting Office Switzerland (MROS), в Великобританії Служба внутрішніх доходів NCIS / ECU, у Франції TRACFIN, в Італії Ufficio Italiano Combi UIC (SAR), в Фінляндії підрозділ фінансової розвідки поліцейського типу Keskusrikospoliisi) [9].

У Франції, Данії та деяких інших державах діють специфічні нормативні акти, що регламентують протидію з відмиванням грошей, «отриманих у результаті здійснення злочинів, зв'язаних з наркотиками».

У деяких державах, наприклад, у Швейцарії та Німеччині, питання протидії з відмиванням грошей одержали закріплення в Кримінальному кодексі [15; с. 39].

Австрія веде активну боротьбу з легалізацією і займається поглибленою підготовкою до прийняття нормативних актів, які регулюють питання протидії відмиванню грошей. Владні структури цієї держави побоюються, що прогалини в законодавстві в цьому плані наносять і можуть спричинити величезний матеріальний і моральний збиток їх суспільству.

Секція 1. Проблеми нормативно-правового регулювання національної безпеки в Україні

Найефективнішим способом виявлення доходів, одержаних незаконним шляхом в Україні є фінансовий моніторинг, що являє собою сукупність заходів та методів, які здійснюються суб'єктами, уповноваженими на здійснення первинного та державного фінансового моніторингу.

Але в механізмі здійснення фінансового моніторингу України ще досі існують певні недоліки:

- погано розвинений та нелогічно організований фондовий ринок;
- можливість здійснення операцій в офшорних зонах, що дозволяє уникнути оподаткування.

Найбільш поширеними сферами, де здійснюються розкрадання бюджетних коштів, що передуює подальшій їх легалізації є сфери, які потребують значного ресурсовкладення, а саме ті сфери, які потребують підтримки держави, яка здійснюється в рамках виконання державних цільових програм, а також ті, які потребують виділення коштів від держави, спрямованих на боротьбу з наслідками стихійних лих і катастроф тощо, зокрема: національна оборона, будівництво, житлово-комунальне господарство, охорона здоров'я, паливно-енергетичний комплекс, освіта.

Отже, можна зробити висновок, що легалізація доходів в країнах Європи та в Україні є складним економіко-правовим явищем та процесом, досить поширена та зародилася не так давно, але має дуже стрімкий розвиток, який проявляється в розробці все більш складних та нових схем та механізмів її здійснення. Проаналізувавши особливості цього процесу в інших державах та певні особливості протидії даному злочину можна виділити певні особливості, котрі слід запозичити, для більш ефективної протидії в нашій країні, наприклад широка координація взаємодії органів, що протидіють легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом.

ЛІТЕРАТУРА

1. Кримінальне право України. Особлива частина. Альбом схем: навч. посібник. – К. : Алерта, 2015 р. – 576 с.
2. Генеральна прокуратура України [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir_id=111481&libid=100820.
3. A brief history of money laundering [Електронний ресурс] : Режим доступу: <http://www.counermoneylaundering.com>.
4. Досвід іноземних країн з легалізації або амністування тіньових доходів. – Європейський інформаційно-дослідницький центр. – [Електронний ресурс] : Режим доступу: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28984.pdf>.
5. Дубіняк Л.В. Боротьба з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом: удосконалення фінансового моніторингу : [Електронний ресурс] : Режим доступу: <http://naub.oa.edu.ua/2012/borotba-z-lehalizatsieyu-vidmyvannnyam-dohodiv-oderzhanyh-zlochynnym-shlyahom-udoskonalennya-finansovoho-monitorynhu/>.
6. Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму» від 14.10.2014 № 1702-VII. – [Режим доступу] : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1702-18>.
7. Конвенція Ради Європи про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом 1990 р. -[Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.sdfm.gov.ua/articles.php?cat_id=178&lang=uk.
8. Конвенція Ради Європи про відмивання, виявлення, вилучення та конфіскацію доходів від злочинної діяльності та фінансування тероризму 2005 р. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.sdfm.gov.ua/articles.php?cat_id=178&lang=uk.

9. Куришко О.О. Аналіз світового досвіду у сфері протидії легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом, у контексті можливості його використання в Україні. / О. О. Куришко – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://fp.cibs.ubs.edu.ua/files/1302/13kooasd.pdf>.

10. Аркуша Л. І. Легалізація (відмивання) доходів, одержаних у результаті організованої злочинної діяльності: характеристика, виявлення, розслідування : монографія / Л. І. Аркуша. – Одеса : Юридична література, 2010. – 376 с.

11. Про реалізацію Стратегії розвитку системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, [...] Кабінет Міністрів України; Розпорядження, План, Заходи від 30.08.2017 № 601-р – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/601-2017-%D1%80>.

12. Гуржій С. Г., Янушевич Я. В., Фещенко О. Ю., Ковальчук А. Т. та ін. Боротьба з відмиванням коштів: правовий, організаційний та практичний аспекти. – К. : Парлам.вид-во, 2005. – 216 с.

13. Сімовян С. В. Аналіз національного законодавства, що забезпечує боротьбу з відмиванням грошей в Україні / С. В. Сімовян // Вісник національного університету внутрішніх справ. – Харків. – 2003. – Вип. 24. – С. 92–102.

14. Марчук Р. П. Боротьба з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванням туризму. Т. 1. Міжнародні нормативно-правові акти та стандарти : навч. посібник / Р. П. Марчук, О. І. Попов, В. А. Онисьєв. – К. : Міжнар. агенція "БІЗОН", 2008. – 384 с.

15. Мезенцева І.Є. Кримінально-правові і кримінологічні аспекти легалізації грошових коштів та іншого майна, здобутих злочинним шляхом : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Кримінальне право і кримінологія, кримінально-виконавче право» / І. Є. Мезенцева. – Харків : Національний університет внутрішніх справ, 2002. – 215 с.

УДК 351.74 (477)

СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ДОВІРИ ДО ОРГАНІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

*Кубаєнко А. В., канд. юрид. наук
Одеський державний університет внутрішніх справ*

У статті розглядається рівень суспільної довіри та підтримки громадян до роботи органів Національної поліції, а також ступінь задоволеності їх діяльністю. Автором вказуються причини зниження рівня довіри до органів поліції. На основі статистичної інформації та результатів соціологічних опитувань виявлено основні чинники, що впливають на довіру до органів Національної поліції України. Встановлено, що висока довіра до органів поліції сприяє взаємодії населення з правоохоронними органами та громадськими формуваннями у протидії злочинності.

Ключові слова: органи поліції, система правоохоронних органів, реформа системи органів поліції, оцінка ефективності діяльності органів поліції, довіра до органів поліції.

Постановка проблеми. Актуальність вивчення громадської думки про діяльність органів поліції, рівня довіри до них, обумовлена необхідністю зміцнення авторитету правоохоронної системи у населення, підвищення ступеня суб'єктивної захищеності громадян від злочинних посягань, розкриття об'єктивних і суб'єктивних факторів, що впливають на імідж працівників правоохоронних структур, вироблення напрямків його зміни в позитивному напрямку. Позитивна

Секція 1. Проблеми нормативно-правового регулювання національної безпеки в Україні

громадська думка добре впливає на результативність діяльності поліцейських, тому що в значній мірі формує атмосферу співпраці громадян з поліцією, що сприяє профілактиці та розкриттю злочинів. Високий рівень злочинності, неповажне ставлення до закону, часті випадки його порушення, агресія, спілкування в образливій формі – саме ці проблеми у функціонуванні системи МВС України стали причиною падіння рівня суспільної довіри до неї і негативних оцінок її діяльності.

В рамках реформи в 2015 році був прийнятий Закон України «Про Національну поліцію», згідно з яким новими принципами функціонування поліції стали відкритість та прозорість (ст. 9) і взаємодія з населенням на засадах партнерства (ст. 11) [1]. В якості основного критерію оцінки роботи поліції новий закон проголосив рівень довіри населення, в зв'язку з чим найбільш актуальною є проблема поліпшення ставлення до органів поліції, в першу чергу, шляхом формування позитивного іміджу. Формування іміджу є складним процесом, в ході якого слід брати до уваги різні чинники. В першу чергу імідж поліції будується на внутрішніх чинниках, зокрема, на особистих якостях, які притаманні поліцейському, на якостях, які були отримані ним в процесі навчання у вищому навчальному закладі, і, як наслідок, на результаті його роботи. У той же час на імідж поліції впливає інформаційний простір. Спрощено цю модель можна уявити собі і по-іншому: імідж співробітника поліції формується за рахунок двонаправлених, зустрічних векторів: з одного боку, це зусилля по формуванню позитивного іміджу, що вживаються з боку МВС, а з іншого боку, це вплив громадської думки на процес і результат формування іміджу. Адже думка про поліції складається у населення на основі інформації про її діяльність в цілому, а також про роботу і поведінку окремих її співробітників. Джерелами інформації в даному випадку можуть виступати особисті контакти населення з поліцією, розповіді родичів, знайомих, чутки, публікації в ЗМІ. Питання формування позитивного іміджу поліції є предметом численних досліджень і дискусій як до початку здійснення реформи, так і після її втілення. Слід зазначити, що вчені по-різному розглядають шляхи формування позитивного іміджу поліції. Саме тому у вітчизняній науковій літературі існує кілька базових напрямків дослідження і вирішення даного завдання. Одні вчені наполягають на необхідності зміни принципів підготовки поліцейських, інші вважають, що необхідно розвивати ефективну співпрацю системи правоохоронних органів та ЗМІ. Крім зазначеного є думка про те, що необхідно запозичувати досвід зарубіжних країн щодо використання інтернет-простору для поширення інформації про діяльність поліції, саме цей ресурс в першу чергу використовує молодь.

Важливим напрямком в підвищенні іміджу поліції є запровадження партнерської моделі взаємин між поліцією і суспільством, а також співпраця поліції з інститутами громадянського суспільства, підвищення у населення ступеня довіри до поліції. Наявність різноманітних напрямків дослідження свідчить про те, що формування позитивного іміджу поліції – проблема складна, вирішувати яку можна тільки з використанням комплексного підходу.

Ефективна робота правоохоронної системи є однією з основ успішного вирішення виникаючих в суспільстві проблем. Для наукового співтовариства актуальним є питання про те, як можна оцінити роботу органів поліції, яка система емпіричних індикаторів, що дозволяє дати комплексну оцінку довіри їм з боку суспільства. Довіра до органів поліції є важливою характеристикою суспільних відносин, ключовим соціокультурним явищем, яке значною мірою визначає ефективність державної політики з формування громадянського суспільства, розвитку демократії та соціально-економічного розвитку країни в цілому. Разом з тим результати соціологічних досліджень, проведені впродовж останніх років відображають критично низькі рівні довіри громадян практично до всіх

правоохоронних органів. Завдання відновлення довіри до органів поліції набуває особливого значення в сучасних умовах тривалої політичної кризи та спонукає до розвитку соціального діалогу в органах державної влади.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблеми визначення рівня довіри населення та вивчення громадської думки щодо діяльності органів поліції досліджували в своїх роботах Г. В. Андреева, А. А. Бова, І. Д. Казанчук, Д. П. Калаянов, К. С. Колесник, О. В. Климовська, В. І. Московець, О. С. Проневич, Ю. О. Свеженцева та ін.

Мета статті полягає у дослідженні сучасних тенденцій розвитку довіри населення до органів Національної поліції як ключового фактору ефективності правоохоронної системи.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні, все частіше в літературі та ЗМІ феномен довіри суспільства до правоохоронних органів зводиться до розуміння даної категорії переважно з точки зору формування іміджу працівників поліції. В юридичній діяльності відносини суб'єктів характеризуються особливими властивостями, оформленими правом. Тому феномен довіри в правоохоронній діяльності може набувати самостійного значення, отримуючи визнання як цінності разом і поряд з цінністю права, і не збігатися за своїм обсягом з довірою як суспільним явищем. Точно так само як ідея досконалої правової системи або правопорядку не може повністю збігатися з соціальним ідеалом. У той же час феномен довіри в актах правозастосування, в правоохоронній діяльності, виявляє тенденцію до розширення своєї вихідної сутності, відкриваючи нові соціальні властивості. Очевидно, що для громадян довіра до правоохоронних органів не може будуватися на абстрактній ідеї справедливості, не може обмежуватися тільки визнанням цінності їх діяльності, але супроводжується переживанням почуття подяки, симпатії і дружньої підтримки. Тим самим ірраціональна сутність довіри наповнюється сенсом, життєвим змістом, стає предметною тільки в конкретних вчинках суб'єктів правоохоронної діяльності. Ця обставина вказує на залежність феномена довіри від характеру системи громадських зв'язків і історичних умов розвитку країни.

У країнах Європи і США вже склалися основні моделі правоохоронної діяльності, а значить, і моделі довіри суспільства до органів поліції. Так, європейська модель довіри функціонує в умовах соціальної терпимості, американська – звернена до принципів і цінностей соціальної ідентичності особистості. Існує і східна модель довіри до органів правопорядку, в якій простежується система релігійних обмежень і табу [2, с. 12]. В Україні, сьогодні відбувається процес реформування правоохоронної системи, не склалася остаточно модель відносин поліції та громадянського суспільства і, як наслідок, не існує єдиної моделі довіри. По суті, в умовах сьогодення в контексті посткласичної парадигми юридичної науки не сформований остаточно запит на інтегративну категорію «довіри».

Як правило, довіра визначається в документах і професійних кодексах як морально-етична модель поведінки поліцейського, єдина для всіх країн Євросоюзу (Європейський кодекс поліцейської етики). Основним критерієм компетентності поліцейського вважається ефективне спілкування з населенням. Це прагматична модель довіри, тому що акцент робиться на довірі населення як «основоположному критерію оцінки діяльності правоохоронних органів» [3]. Однак параметри нового соціального порядку і безпеки, пов'язані з логікою мережевих взаємодій, що складаються сьогодні в державі, кардинально відрізняються від того, що має місце в країнах з розвинутою демократією та економікою. Механічне перенесення досвіду таких країн може призвести не тільки до порушень принципу справедливості і толерантності, негативно вплинути на традиції, ментальність населення, але і створити напруженість у міжконфесійних та етнічних відносинах, породити умови для екстремістських і терористичних маніфестацій особистості [4, с. 25].

Секція 1. Проблеми нормативно-правового регулювання національної безпеки в Україні

Очевидно, що сьогодні на перше місце виходить множинність проявів людини, стає неможливо мислити рамками замкнутих ізольованих систем. Кардинальним чином змінюється сам підхід до інтерпретації людського буття, яке тепер розуміється як одночасно ментальне і фізичне, індивідуальне і соціальне, вільне і детерміноване. Суспільство змінюється, змінюється і смислова концепція довіри, при цьому сама громадська система сприяє формуванню прямих і непрямих інститутів, агентів, інструментів, механізмів і методів формування різних типів довіри до органів правопорядку, в т. ч. і в результаті дій самої особистості.

Н. М. Василець, з огляду на думку Д. Гамбетти, досліджуючи довіру громадян до працівників органів внутрішніх справ, розглядає досвід співпраці громадян з поліцією як один із чинників формування довіри [5, с. 78]. Авторка зазначає, що довіра є результатом позитивного і плідного співробітництва її суб'єктів. Ефективна співпраця як взаємодія кількох суб'єктів спрямована на досягнення спільної мети, підвищує рівень довіри між ними та робить її буденною. Співпраця «перевіряє» довіру і «наближує» її рівень до природного стану взаємодії. Н. М. Василець також вважає, що реальна довіра як ознака партнерських відносин постає на підґрунті виправдання та підтвердження її повсякденною практикою взаємодій, набуття соціального досвіду плідної співпраці. Йдеться передусім про соціально-когнітивні та соціально-гносеологічні чинники відносин довіри: «Довіра людини будь-якому об'єкту базується на уявленні про цей об'єкт, тобто на знанні. Знання, своєю чергою, є індивідуальним надбанням, але більшість знань людина черпає не з власного досвіду, а від інших людей... Отже, довіра людини певному об'єкту визначається соціальним досвідом його пізнання, тобто синтезом власного і групового досвіду в уявленні про нього» [5, с. 79]. ЗМІ, література, кіномистецтво є чинниками трансляції соціального досвіду довіри в суспільстві. Тобто довіра, за словами Н.М. Василець, «захист» у спільні уявлення певних колективів людей. І якщо ці уявлення поширюються, усталюються або, навпаки, втрачають соціальну адекватність (відповідність соціальній дійсності), руйнуються і «згасають», то подібна мінливість притаманна й ґрунтованій на них довірі. Оскільки важливе місце в уявленнях посідають оцінки, що відображають досвід нещодавнього минулого, то довіра теж визначається як оцінка, але прогнозна, тобто така, що стосується передбачуваного майбутнього досвіду [5, с. 80]. Спираючись на положення, які авторка визначає стосовно умов створення та існування відносин довіри, можна стверджувати, що для виникнення та існування довіри громадян до працівників органів внутрішніх справ, окрім позитивних оцінок громадянами поліції як об'єкта довіри, необхідна впевненість суб'єкта довіри, тобто самих громадян, у надійності зазначених оцінок та відносна сталість поведінки об'єкта довіри (працівників органів внутрішніх справ). На цьому важливо наголосити у випадках, коли ми очікуємо термінової зміни рівня довіри громадян до поліції відразу після застосування певних заходів, спрямованих на її реформування. Отже, для формування та усталення довіри потрібний певний час, тобто довірі властива певна інерційність стосовно поточної соціальної ситуації.

Теоретичні основи дослідження довіри до правоохоронних органів, конкретно до поліції, спираються на концептуальні підходи і можуть мати різні рівні розгляду проблеми. Основними чинниками, які впливають на довіру до поліції з боку суспільства і розглядаються як основа формування довіри є наступні: демографічні, контекстні, інтеракційні і систематичні.

При використанні першого фактору дослідники спираються на демографічні характеристики респондентів, такі як вік, стать, місце проживання, тип населеного пункту і деякі інші, також можуть прийматися до уваги індивідуальні характеристики людей, включених в дослідне поле – задоволеність життям в

цілому, політична орієнтація. В цьому випадку не використовуються параметри роботи поліції, статистичні дані по злочинності, діяльності правоохоронних органів. Другий тип факторів (контекстний) передбачає розкриття соціального контексту, в якому формується довіра до поліції. Наприклад, можна цікавитися відмінностями в ступені довіри до поліції, певною етнічною приналежністю, розглядати концепції сусідства або інших факторів, що визначають локальні правила життя спільноти в районі проживання. З цим фактором можна пов'язувати також вплив на довіру рівня кримінальної статистики, засобів масової інформації та інших способів комунікації, нерівності доходів, особистого досвіду залучення в кримінальні ситуації. Таким чином, в разі використання в аналізі контекстного фактору фокусуються на соціальних умовах життя в досліджуваному співтоваристві, регіоні, країні.

Використання третього типу чинників (інтеракційних) додає нові і істотні елементи: характеристики взаємодії поліції в першу чергу з політичними і владними інститутами, і в другу – з суспільством, локальними адміністраціями населених пунктів, громадянами. Важливість інтеракційного фактору пояснюється тим, що поліція має монополію на застосування сили при вирішенні внутрішніх для держави проблем, ще однією важливою характеристикою є те, що поліція взаємодіє з суспільством постійно, включаючись в ритми повсякденного життя, реалізуючи бюрократичні принципи роботи держави безпосередньо в життєвому просторі міст і населених пунктів.

Систематичний фактор передбачає кілька варіантів логіки використання, але головною відмінністю від попередніх є розкриття розуміння поліцією її місії в контексті її сприйняття суспільством як необхідною і справедливою, що вимагає суспільного консенсусу з приводу сприйняття і пропорційності заходів примусу, застосовуваних поліцією в процесі своєї діяльності [6, с. 57].

Довіра до правоохоронних органів є результатом суб'єктивно-об'єктивного сприйняття населенням, результатом оцінки їх діяльності. Змістом довіри є віра людей у здатність правоохоронних органів ефективно здійснювати покладені на них функції. Основним мотивом довіри населення до правоохоронних органів є позитивне емоційне враження, що характеризується переконаністю у високій ступені передбачуваності діяльності даного інституту державної влади.

Довіру можна розглядати як свого роду емоційний фон ефективної взаємодії правоохоронних органів і населення. Довіра до правоохоронних органів є особливим позитивним ставленням індивідів і різних соціальних груп, що характеризується в емоційному і інтелектуальному аспекті переконаністю у високій ступені передбачуваності сприятливої поведінки і дій. Об'єктивною передумовою надання довіри населення правоохоронним органам є задоволеність їх діяльністю [7, с. 227].

Досягнення сприятливого контексту взаємодії правоохоронних органів і громадськості багато в чому пов'язано з рівнем позитивних відносин, схваленням, розумінням, довірою і підтримкою діяльності правоохоронних органів.

В основі об'єктивних факторів зростання довіри до правоохоронних органів лежить поліпшення стану криміногенної обстановки, результативність правоохоронної діяльності, забезпечення закріплених в Конституції України норм [8].

Лідерами суспільної недовіри серед різних інституцій України залишаються суди й прокуратура, тоді як найбільше люди довіряють волонтерам.

Про це свідчать дані соціологічного опитування, проведеного Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва та Центром Разумкова 11–16 травня 2016 року. За вказаними даними особлива увага акцентована на показниках довіри до оновленої поліції. Зараз Національній поліції переважно довіряють 34,1 % українців, повністю – 5,6 %. Зовсім і переважно не довіряють, – відповідно, 19,5 % і 24,7 %. Таким чином, недовіра до органів Національної поліції переважає над довірою лише на 4,5 % [9].

Секція 1. Проблеми нормативно-правового регулювання національної безпеки в Україні

За даними МВС України в Україні збільшився рівень довіри до служб Міністерства внутрішніх справ. Про це заявив голова МВС Арсен Аваков під час засідання колегії МВС України за підсумками 2017 року. Так, він повідомив дані про рівень довіри до служб МВС, посилаючись на дані соціологічного опитування, яке було проведено в жовтні 2017 року: Національна гвардія – 52,6 %, ДержНС – 50,5 %, Державна прикордонна служба – 46,4 %, Національна поліція в цілому – 39,3 %, Патрульна поліція зокрема – 40,9 % [10].

Зниження рівня довіри до правоохоронних органів формує в суспільстві атмосферу страху, невпевненості в майбутньому, відчуття незахищеності. І авпаки, повага і довіра до правоохоронних органів громадян, є неодмінною умовою ефективної держави, ознакою соціально-політичного благополуччя.

Рівень довіри населення до правоохоронних органів можна розглядати як своєрідний барометр ефективності функціонування органів та інститутів держави. Відсутність довіри до поліції негативно позначається на бажанні населення співпрацювати з нею. Тим самим ускладнює охорону громадського порядку, запобігання та розкриття злочинів.

Дослідження, проведені в США, ЄС та Україні показали, що ставлення до правоохоронних органів корелює зі значним набором суб'єктивних і об'єктивних факторів, пов'язаних з емоційно-чуттєвим і раціональним рівнем суспільної свідомості.

Поліція, що сприймається населенням як партнер і надійний захисник простих громадян в повсякденному житті, користується великою довірою, ніж поліція, що має імідж караючої руки держави.

У ряді досліджень відзначається вплив історичної спадщини, яка дісталася сучасній поліції, історичної пам'яті. У країнах, де правоохоронні органи були частиною репресивного апарату проти громадян, довіра їм сьогодні значно нижче, ніж в країнах зі значною демократичною історією [11].

У той же час основний канал недовіри до правоохоронних органів – це конкретна практика взаємодії. Байдужість до своїх обов'язків, некомпетентність, надмірне застосування сили, нерівне ставлення до різних громадянам тощо – вихідні причини недовіри.

Якість державних інститутів (відкритість влади, її здатність підтримувати високоякісні суспільні блага, підзвітність населенню, верховенство закону, масштаб корупції і т. п.) надає прямий і непрямий вплив на відношення населення до поліції.

Важко уявити собі некорумповану і ефективну поліцію в корумпованій і неефективній державі. Всі хвороби держави – неефективність, корупція, можливість свавілля по відношенню до пересічних громадян негайно приписуються і правоохоронним органам. Перетворення правоохоронних органів в слухняний інструмент вертикалі влади, непрозорість і відчуженість від місцевого населення будуть підривати довіру і стимулювати негативне ставлення.

Сучасні дослідження свідчать, що рівень довіри населення до правоохоронних органів знаходиться в певній залежності від індивідуальних характеристик громадян, що включають як об'єктивні (в т. ч. демографічні), так і суб'єктивні складові. Так, жінки, особи старшого віку, які мають свої сім'ї і дітей, представники високодохідних груп, а також більш релігійні громадяни зазвичай налаштовані щодо правоохоронних органів позитивніше, ніж інші.

Жінки, за інших рівних – відносяться до правоохоронних органів більш позитивно, ніж чоловіки. Імовірність позитивної установки у жінок вище, ніж у чоловіків на 5 %. Позитивна установка, оцінка правоохоронних органів має тенденцію зростати зі збільшенням віку респондента. Підвищує позитивну установку наявність сім'ї, дітей.

Певний вплив на рівень довіри до правоохоронних органів надає і тип населеного пункту. У сільській місцевості рівень довіри дещо вищий, ніж в містах.

Проведений аналіз показує, що рівень довіри залежить не тільки від об'єктивних характеристик безпеки і взаємодії з поліцією, але і від широкого соціально-політичного і ціннісного контексту, в якому ця взаємодія відбувається. Без довіри і співпраці з боку громадян поліція у багатьох випадках виявляється безсилою і беспорядною у вирішенні поставлених перед нею завдань.

Одним з вирішальних факторів рівня довіри є якість державних інститутів. У корумпованій країні, де не поважається закон, де органи державної влади забюрократизовані – рівень довіри населення до правоохоронних органів не може бути високим.

Профілактика злочинів і правопорушень та підтримання безпечного соціального середовища повинні стати одним з основних пріоритетів в роботі поліції. Саме такий підхід буде відповідати зростанню довіри населення до правоохоронних органів в сучасних умовах.

Таким чином, завдяки сумлінним поліцейським і відповідальним працівникам МВС України, які щодня професійно виконують свою роботу і приходять на допомогу людям, суспільна довіра, підтримка і добре ставлення громадян до співробітників правоохоронних органів повертається, про що свідчить постійне проведення моніторингу громадської думки про діяльність поліції, а також моніторинг взаємодії поліції з інститутами громадянського суспільства. Можливо, з часом Національна поліція справді стане зразковим правоохоронним органом, в якому всі без винятку працівники неухильно дотримуватимуться положень Конституції та законів України, професійно виконуватимуть свої службові обов'язки відповідно до вимог нормативно- правових актів на основі принципу верховенства права і основне – поважатимуть і не порушуватимуть прав і свобод громадян, життя, здоров'я та безпека яких визнаються найвищою соціальною цінністю в державі.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 40-41. – С. 379.
2. Лошицький М.В. Щодо досвіду поліцейської діяльності США, Великобританії та Канади / М.В. Лошицький // Актуальні проблеми адміністративного права та адміністративного процесу в Україні : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (Дніпропетровськ, 29 трав. 2015 р.). – Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2015. – С. 11–14.
3. Оценка деятельности полиции в Англии и Уэльсе [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://publicverdict.ru/topics/ref_research/9735.html.
4. Калянов Д.П. Поліція країн ЄС та використання її досвіду в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ України: теорія і практика : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Калянов Дмитро Петрович ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2010. – 40 с/.
5. Василець Н. М. Довіра до ОВС як важливий елемент у сучасному суспільстві / Н. М. Василець // Психолого-педагогічні умови розвитку освітнього простору держави : тези доповідей та повідомлень учасників Міжнар. наук.-практ. конф., 22 листопада 2013 р. – Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2013. – С. 78-80.
6. Бова А. Факторы доверия населения к полиции / А. Бова // «СОЦИОПРОСТІР: міждисциплінарний електронний збірник наукових праць з соціології та соціальної роботи». – 2016. – № 5. – С. 55–61.

Секція 1. Проблеми нормативно-правового регулювання національної безпеки в Україні

7. Проневич О. С. Довіра населення як критерій оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів / О. С. Проневич // Форум права. – 2015. – № 4. – С. 225–231.

8. Конституція України [Електронний ресурс] : закон України від 28.06.1996 р. 254к/96-ВР із змін., внес. згідно із Законами України та Рішення Конституційного Суду : за станом на 30.09.2016, 1401-19. – Електрон. дан. (1 файл). – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>. – Назва з екрана.

9. За рік поліція різко наростила довіру. Лідери недовіри – прокуратура й суди [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://novynarnia.com/2016/05/25/sotsopituvannya-za-rik-politsiya-rizko-narostila-doviru-lideri-nedoviri-prokuratura-y-sudi/>.

10. Результат вдалої роботи системи МВС – рівень суспільної довіри [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://mvs.gov.ua/ua/news/11869_Arsen_Avakov_Rezultat_vdaloi_roboti_sistemi_MVS_riven_suspilnoi_doviri_FOTO_VIDEO_.htm.

11. Сердюк О. О. Публічна безпека та довіра до правоохоронних органів : За результатами досліджень 2013–2017 років, проведених в Харківській області : [монографія / Сердюк О. О., Бугайчук К. Л. ; за заг. ред. Сокурєнка В. В.] ; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ ; Голов. упр. Нац. поліції в Харків. обл. – Харків : ХНУВС, 2017. – 360 с.

ОФІЦІЙНЕ ТЛУМАЧЕННЯ ТА КОНКРЕТИЗАЦІЯ ПРАВА: ПРОБЛЕМИ СПІВВІДНОШЕННЯ

*Пендюра М. М., канд. юрид. наук, доцент, Старицька О. О., канд. юрид. наук,
Тихомиров Д. О., канд. юрид. наук
Національна академія внутрішніх справ*

Сучасні різнорівневі складні суспільні процеси, що відбуваються у державах, складнощі та колізії у законотворенні природньо викликають потребу та юридичну необхідність у з'ясованні змісту та уточненні значення норми права як універсальному регуляторі правових відносин.

Потреба у тлумаченні закладена в самій природі правових норм і правореалізації. Одними з основних засобів для досягнення зрозумілості та однозначності законодавства виступають правотлумачна діяльність та конкретизація норм права, що здійснюються офіційними уповноваженими на те суб'єктами. Саме така інтерпретація та конкретизація правових норм є найбільш прийнятними з огляду на процес їх реалізації та фактичного втілення у життя усіма суб'єктами правовідносин. При цьому треба відрізнити одну діяльність від іншої, оскільки, хоча вони і мають низку спільних ознак, але ототожнювати їх недоцільно.

Неодноразово питання тлумачення права, у тому числі офіційного, та правової конкретизації ставало предметом наукових пошуків вітчизняних та зарубіжних вчених правознавців. Так, зокрема правову конкретизацію досліджували: О. Андрущакевич, Ю. Гаврилова, М. Гамідов, О. Гордієнко, Й. Леґе, Р. Циппеліус, В. Фікенчер, а тлумачення права – Ю. Белоно, В. Горбань, О. Черданцев, М. Молибога, М. Козюбра, В. Галуцько та ін.

Разом з цим, проблема співвідношення та розмежування офіційного правотлумачення та правової конкретизації залишається відкритою і малодослідженою, а отже актуальною для подальших теоретико-методологічних досліджень, оскільки дасть змогу чітко розмежувати такі види з'ясування як окремі

види діяльності компетентних, уповноважених на те суб'єктів. У практичному спрямуванні дослідження співвідношення офіційного тлумачення та конкретизації важливо для нормопроекування як логічний процес формування структури норми права та може розглядатися як розмежування офіційного правотлумачення як роз'яснювального процесу, що має значення для правореалізації, зокрема та конкретизації норм права, як одного із способів юридичної техніки, що має значення для правотворчості.

Саме тому метою цього наукового доробку виступає зіставлення офіційного правотлумачення та конкретизації норм права. Задля досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі завдання:

- дослідити ознаки офіційної правотлумачної діяльності та правової конкретизації;
- виокремити спільні та відмінні риси між офіційним правотлумаченням та конкретизацією норм права;
- проаналізувати стадії даних видів діяльності.

Для досягнення поставленої мети та завдань було використано низку загальнонаукових та спеціально-наукових підходів та методів, серед яких домінуючими було обрано герменевтичний підхід, що орієнтований на рівноцінне розуміння та інтерпретацію наукових текстів, в яких розглядаються проблеми офіційного правотлумачення та конкретизації права, а також метод порівняння, який спрямований на виокремлення загального та відмінного між офіційним тлумаченням та правовою конкретизацією, структурний метод, що використано для пізнання стадій офіційного тлумачення та конкретизації норм права, діалектичний метод за допомогою якого визначено вплив офіційного тлумачення та конкретизації на правотворчу та правореалізаційну практику.

Історія поняття «тлумачення» сягає ще античних часів, коли грецькі та римські оратори використовували його у своїй діяльності. Протягом своєї історії юридичне тлумачення пережило різні періоди – як піднесення (зокрема, в часи становлення і розквіту римського права та його відродження після тривалого занепаду в епоху Просвітництва) так і спадів, аж до повної заборони (в часи панування в юриспруденції ортодоксального юридичного позитивізму). Із крахом падінням тоталітарного режиму у вітчизняній юриспруденції почався новий етап піднесення юридичного тлумачення, який перебуває поки що на початковій стадії.

Звертаючись до питання понятійно-категоріального апарату, відзначимо, що тлумачення в юридичній літературі визначається по-різному. Одні автори (О. Піголкін, Ю. Ведерніков, В. Грекул) розглядають тлумачення як особливий розумово-пізнавальний процес, що спрямований на розкриття змісту норм права, інші (С. Алексеев, Т. Хабриєва, П. Рабінович) визначають тлумачення як різновид юридичної діяльності із встановлення змісту правових приписів, також існує й твердження (О. Черданцев), що це поняття можна розглядати у якості особливого різновиду юридичної практики [1, с. 249].

Під офіційним тлумаченням традиційно прийнято розуміти роз'яснення змісту і цілей правових норм, яке здійснюється компетентними державними органами і має загальнообов'язковий характер для всіх суб'єктів, які реалізують ці норми права.

З огляду на розбіжності у наукових позиціях вчених щодо розуміння юридичної природи офіційного тлумачення та його співвідношення з іншими правовими явищами, треба зазначити, що більшість правознавців сходиться в тому, що до його основних (необхідних і достатніх) ознак відноситься:

- викладення результатів у відповідному правовому акті (акті тлумачення або інтерпретаційному акті);

Секція 1. Проблеми нормативно-правового регулювання національної безпеки в Україні

- здійснення компетентними, уповноваженими на те, законом органами державної влади та посадовими (службовими) особами;
- носить загальнообов'язковий характер для всіх суб'єктів права;
- направлене на одноманітне розуміння змісту норми права;
- чітко визначена процедура здійснення тлумачення;
- юридична сила тлумачення тотожна юридичній силі тих норм, які тлумачаться, попередньо невизначена у часі та безпосередньо пов'язана з чинністю цих норм [2].

Власно ці характерні риси дозволяють відрізнити офіційне тлумачення від споріднених та інших правових явищ, як зокрема, конкретизації права.

У порівнянні з офіційним тлумаченням норм права дещо спірними та малодослідженими залишаються проблеми наукового осмислення конкретизації права, а у наявній юридичній літературі викладено різноманітні підходи вчених до його розуміння.

Одні автори (Г. Шмельова, Ю. Гаврилова) пов'язують конкретизацію норм права з процесом розкриття їх змісту, що певною мірою споріднює її з офіційним тлумаченням норм права, інші (М. Гамідов) з правотворчістю як її видом, треті (О. Безіна, В. Лазарєв) з процесом застосування норм права.

Зокрема, М. Гамідов вказує, що конкретизація здійснює коригуючий вплив на зміст та реалізацію норм права та визначає її як техніко-юридичний метод уточнення вихідного змісту норми права, що реалізується уповноваженим суб'єктом шляхом правотворчого, правозастосовного або інтерпретаційного звуження об'єму окремих ознак чи елементів структури для досягнення їх визначеності, яка забезпечує об'єктивну відповідність цілей та результатів правореалізації, а також обмежує дискреційність поведінки адресатів [3, с. 3; 10]. Подібної думки дотримується О. Черданцев, який розглядає це правове явище як одне із важливих розумових актів, що сприяє розкриттю змісту норми права [4, с. 35], а також Ю. Гаврилова, яка зазначає, що «поняття конкретизації права має розглядатися як процес розгортання змісту наших знань про норму права, як прийом осмислення матеріалу, що полягає в поясненні загальних правил та положень прикладами, ілюстраціями» [5, с. 41 – 42].

Дещо іншу наукову позицію має А. Ноздрачов, який визначив цю правову категорію як родове поняття, що означає встановлення розпоряджень, роз'яснюючих або розвиваючих вихідні норми законів та підзаконних актів, та націлене на таку регламентацію суспільних відносин, при якій досягається повнота регулювання, єдність суспільних відносин визначеного виду. При цьому, автор розглядає конкретизацію як засіб розвитку законодавства, заповнення прогалів правового регулювання [6, с. 40].

Близьку наукову позицію займає Г. Шмельова, яка розглядає конкретизацію крізь призму процесу правотворчості та правозастосування, причому в рамках останнього досліджується співвідношення конкретизації юридичних норм та їх офіційного тлумачення.

Поняття конкретизації досліджувалось також О. Безіною та В. Лазарєвим, які підкреслювали в конкретизації її багатозначність та можливість використання цієї категорії як в сфері правосуддя, так і в процесі правореалізації, а її сутність бачили у привнесенні нового елементу, який був відсутній раніше в нормативно-правовому акті [7, с. 40].

Найбільш широким є розуміння конкретизації надане В. Белоносом, який вбачає конкретизацію як діяльність, спрямовану на забезпечення найбільш визначеного, детального застосування правового припису [8], але такий підхід до розуміння конкретизуючої діяльності не дає чіткого її відмежування від офіційного тлумачення норм права.

Звертаючи свою увагу на представників європейської школи права, варто відзначити, що вони (Р. Циппеліус, Й. Леге, В. Фікенчер, Ф. Мюллер, К. Енгіш) досліджують питання конкретизації у порівнянні із субсумацією. Відтак, вчені пропонують здійснювати конкретизацію норм права на конкретну дійсність, тобто встановити її за потреби уточнити обсяг норми права, беручи до уваги реальну ситуацію. При цьому сферу застосування норми права уточнюють з огляду на те, що потрібно досягти справедливого вирішення цієї конкретної ситуації. Ті юристи, які використовують інституційні категорії права, підкреслюють близькість норм права і реальної дійсності, яку покликані регулювати ці норми. Також у цьому випадку слід зважати на сферу життя, що урегульована відповідними нормами [9, с. 160]. У такому випадку, конкретизація частково переплітається із таким видом тлумачення як казуальне, яке може бути надано судом щодо окремої справи із урахуванням відповідних життєвих обставин.

Як зазначає В. Фікенчер норму права «треба певним чином підготувати для зіставлення з конкретною ситуацією». На його думку, необхідна «якомога детальніша конкретика нормативного з огляду на елементи ситуації, її обставини», слід «конкретизувати верхній рядок (норму права)... доти, доки не виникне можливість зіставити його з відповідними обставинами» [10, с. 191]. Однак, на наше переконання, у такому випадку норма права постійно буде перебувати у стані переробки та доповнення, скільки, по-перше, суспільні відносини завжди перебувають у динаміці, по-друге, процес законотворення є доволі складним та потребує забагато часу, що у кінцевому результаті може призвести до недоотримання заявленої мети та цілей.

Таким чином, можемо стверджувати, що у сучасній теорії права склалося чотири підходи до визначення конкретизації. Відповідно до першого (О. Овчинніков, С. Алексєєв), конкретизація є виключно елементом правотворчого процесу. Представники другого підходу (М. Горбань), вважають, що такий вид діяльності проявляється як у правотворчості, так і в правозастосуванні, виступає властивістю правової системи, правового регулювання в цілому, об'єктивною необхідністю і закономірністю правового регулювання. У третьому випадку, вчені розповсюджують конкретизацію права й на правотлумачну діяльність (Г. Шмельова, Ю. Гаврилов), а четвертий підхід (Р. Циппеліус) стверджують, що конкретизація має здійснюватися на основі субсумації, тобто із співставленням норми права та кожного конкретного випадку.

Отже, на основі глибокого аналізу наукових розумінь офіційного правотлумачення і конкретизації норм права, можемо дійти висновку щодо наявності низки спільних ознак цих правових явищ, зокрема:

- є специфічною діяльністю уповноважених на те органів або посадових осіб;
- мають на меті правомірну реалізацію та застосування норм права;
- виступають як елементи правового регулювання.

Попри сказане, у цих правових явищах наявні й відмінні риси, що дають змогу стверджувати, що ці правові явища є різними за своїм змістовним наповненням. Відтак окрім заявлених вище, до ознак офіційного тлумачення можна віднести:

- направленість на розкриття змісту і цілі правової норми;
- забезпечення єдиного розуміння і застосування норм права;
- закріплення результатів в спеціальному акті тлумачення норм права;
- наявність особливого порядку здійснення правороз'яснювального процесу [11, с. 375].

Секція 1. Проблеми нормативно-правового регулювання національної безпеки в Україні

У свою чергу правовій конкретизації притаманні наступні ознаки:

- об'єктивно необхідна для забезпечення ефективного правового регулювання;
- вносить елемент новизни в суспільні відносини, що регулюються в результаті конкретизації;
- об'єктом виступають юридичні норми, що мають значний рівень загальності та абстрактності;
- є передумовою одноманітного застосування та реалізації юридичних норм, що є засобом забезпечення законності;
- в процесі конкретизації передбачається переробка змісту правової норми;
- логічний механізм здійснення конкретизації права полягає в обмеженні обсягу понять;
- результатом конкретизації є відносно нове правило поведінки, яке має більш вузьку галузь застосування;
- конкретизації підлягають лише ті відносини, які не відображені в емпірично фіксованих ознаках вчинків та подій і не можуть бути безпосередньо втілені у поведінку таким чином, щоб її можна було перевірити на відповідність правовим вимогам [12, с. 42].

Порівнюючи окреслені ознаки цих двох правових явищ треба зазначити, що між офіційним тлумаченням та конкретизацією права більше спільного, ніж відмінного, а своєрідністю конкретизації права є спрямованість на зміну (деталізацію), або створення нових норм права, що їм не протирічать.

В процесі пізнання та порівняння даних явищ доцільно звернутися й до етапів або стадій їх здійснення, що дасть змогу співвіднести їх як правову діяльність та з'ясувати їх взаємодію в процесі правового регулювання. Отже, офіційне правотлумачення, як процес, має наступні стадії як:

- правороз'яснювальна ініціатива суб'єктів суспільних відносин;
- узагальнення практики і перевірка необхідності роз'яснення норм права;
- розробка та обговорення тексту (проекту) роз'яснення норми права;
- прийняття або затвердження проекту роз'яснення норми права;
- публікація акту роз'яснення норм права.

Звертаючи увагу на конкретизацію права, варто на нашу думку зазначити, що виходячи із різних підходів її розуміння, питання щодо її стадій є досить дискусійним. Дослідники намагаючись розкрити сутність даного явища, визначають наступні елементи даного процесу як: уточнення, деталізація (доповнення, зміна, розвиток), які можуть розглядатися як засоби, за допомогою яких досягається необхідна конкретизація правової норми.

Отже, уточнення – це перший етап конкретизуючої діяльності, на якому компетентний суб'єкт робить більш детальним зміст правової норми шляхом конкретизації її текстуального формулювання, уточнення об'єму лексичного значення термінів і таке інше.

Другим етапом можна виокремити деталізацію, під якою розуміється переважно процес логічного виведення більш конкретних норм права із загальних норм.

Так, Г. Шмельова відмічає, що при розгляді питання про конкретизацію правових норм у процесі правотворчості виникає необхідність у її обмеженні, доповненні і деталізації норм права. Автор стверджує: «доповнення та конкретизація, які є способами похідної правотворчості, опосередковують розвиток права. Однак такий розвиток проходить за допомогою різних логічних механізмів та у різних напрямках: конкретизація передбачає розвиток основної норми в глибину; при доповненні ж правове регулювання, що опирається на первісну норму, розвивається у ширину» [13, с.128]. Вивчення матеріалів

правотворчої, правозастосовної та інших різновидів юридичної практики показує, що дуже часто доповнення як необхідний тактичний прийом вносить саме максимальну визначеність, зрозумілість, чіткість і точність у правове регулювання суспільних відносин, знижує рівень загальності й абстрактності юридичних приписів та є засобом конкретизації права.

Таким чином, на підставі аналізу характеристик офіційного тлумачення та конкретизації права, а також порівняння їх змістовного наповнення та процесів їх здійснення, вбачається за доцільне зробити наступні висновки:

1) офіційне тлумачення норм права є загальною умовою і засобом, за допомогою якого здійснюється їх конкретизація. Без тлумачення норм права конкретизація неможлива, але у той же час вони мають й незалежні (автономні) форми існування;

2) конкретизацію норми права варто розглядати у чотирьох аспектах:

- у першому розумінні конкретизація є виключно елементом правотворчого процесу;

- у другому – такий вид діяльності проявляється як у правотворчості, так і в правозастосуванні, виступає властивістю правової системи, правового регулювання в цілому, об'єктивною необхідністю і закономірністю правового регулювання;

- у третьому випадку, вчені розповсюджують конкретизацію права й на правотлумачну діяльність;

- у четвертому – стверджують, що конкретизація має здійснюватися із співставленням норми права та кожного конкретного випадку.

3) спільними ознаками для обох правових явищ є:

- здійснюється компетентними державними та іншими уповноваженими органами;

- об'єктивно необхідна для забезпечення ефективного правового регулювання;

- має юридичну силу та обов'язкове для реалізацію;

4) на відміну від офіційного тлумачення, конкретизації норм права може бути реалізована різними шляхами, зокрема у правотворчості та застосуванні. Вона направлена на переробку норми права, а в процесі правотлумачення не створюється нових норм, а тільки роз'яснюється зміст існуючих. Також треба вказати, що в результаті конкретизації відбувається звуження змісту щодо сфери застосування норм права, на противагу тлумачення може бути як звужувальне так і розширювальне.

ЛІТЕРАТУРА

1. Загальна теорія права: Підручник / За заг. ред. М. І. Козюбри. – К.: Ваїте, 2015. – 392 с.

2. Шевчук С. Судова правотворчість: світовий досвід і перспективи в Україні / С. Шевчук. – К.: Реферат, 2007. – 640 с.

3. Гамидов М. Ш. Конкретизація норм права : автореф. дис. на соискание уч. степени канд. юрид. наук / М. Ш. Гамидов. – Н. Новгород, 2010. – 33 с.

4. Вопросы толкования советского права : учеб. пособие / А. Ф. Черданцев ; отв. за вып. В. М. Семенов. – Свердловск : Изд-во Свердл. юрид. ин-та, 1972. – 191 с.

5. Гаврилова Ю. А. Конкретизація правових норм и толкование права по объему / Ю. А. Гаврилова // Вестник ВолГУ. – 2007. – Вып. 9. – С. 40 – 48.

6. Андрущакевич Ю. В. Конкретизація правових норм: поняття та природа / Ю. В. Андрущакевич // Часопис Київського університету права: Український науково-теоретичний часопис. – 04/2011. – № 2. – С. 39 – 44.

7. Так само.

Секція 1. Проблеми нормативно-правового регулювання національної безпеки в Україні

8. Белоносов В. О. Конкретизация и аналогия в уголовно-процессуальном праве / В. О. Белоносов, Н. А. Громов, Ю. В. Францифоров // Правоведение. – 2000. – № 2. [Електронний ресурс]. – Режим доступу до : <http://www.law.edu.ru/article/article.asp?articleID=158401>
9. Методика правозастосування / Р. Циппеліус. – К.: ТОВ «ВО «Юснітіан»», 2016. – 192 с.
10. Fikentscher, Wolfgang, Methoden des Rechts, Verlag Mohr Siebeck, Tubingen Bd. IV 1997, P. 191.
11. Теорія держави та права : Підручник / Мін-во освіти і науки України, молоді та спорту; НАБС; Є. О. Гіда, Є. В. Білозьоров, А. М. Завальний, А. О. Осауленко, Ю. В. Кривицький, Д. О. Тихомиров. – К.: Видавець О. С. Ліпкан, 2011. – 575 с.
12. Андрущакевич Ю. В. Конкретизація правових норм: поняття та природа / Ю. В. Андрущакевич // Часопис Київського університету права: Український науково-теоретичний часопис. – 04/2011. – № 2. – С. 39 – 44.
13. Шмелева Г. Г. Конкретизация юридических норм в правовом регулировании / Г. Г. Шмелева. – Львов, 1988. – 198 с.

СОЦІАЛЬНО-ПРАВОВА ТА КРИМІНОЛОГІЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА ЗЛОЧИНІВ ПРОТИ ПРАВОСУДДЯ

*Плужнік О. І., канд. юрид. наук, доцент
Одеський державний університет внутрішніх справ*

26 квітня 2017 року виповнюється 31 рік із дня Чорнобильської трагедії, яка до сьогодні залишається найбільшою техногенною катастрофою за всю історію ядерної енергетики.

26 квітня 1986 року на четвертому енергоблоці Чорнобильської АЕС стався вибух, який повністю зруйнував реактор. Ця аварія вважається найбільшою за всю історію ядерної енергетики. Крім того, вона набула великого суспільно-політичного значення для України та українців. Аварія призвела до забруднення значної території України, Білорусі та Росії, а число постраждалих можна визначити лише приблизно. Населення 30-кілометрової зони навколо ЧАЕС внаслідок катастрофи було змушене покинути свої домівки. Розрив зі звичним соціальним середовищем призвів до низки проблем – соціальних, матеріальних і психологічних. Катастрофа на Чорнобильській АЕС сколихнула українське суспільство та мала значний вплив на подальші події, які призвели до падіння Радянського Союзу. Трагедія на ЧАЕС підірвала довіру серед населення й державно-партійної номенклатури УСРР до керівництва СРСР, оскільки атомна електростанція напряму підпорядковувалася центральним державним органам у Москві. Чорнобильська катастрофа продемонструвала недоліки радянської системи, яка призвела до катастрофи та не змогла ефективно впоратися з її наслідками. Особливе обурення людей викликали спроби радянської влади приховати масштаб трагедії. Реакція суспільства на катастрофу та дії влади активізувала демократичні процеси в УСРР. А в листопаді 1988 року в радянській Україні відбувся перший масовий мітинг із критикою влади в галузі вирішення екологічних проблем, зумовлених катастрофою на АЕС [1].

На підставі викладеного слід визначити, що дослідження сучасного стану правопорушень (злочинів), зокрема правопорушень проти правосуддя від незаконних посягань в умовах побудови демократичної держави є на сьогодні актуальним, своєчасним і необхідним.

Питання кримінально-правової охорони правосуддя розглядалися у працях Ю. В. Александрова, М. І. Бажанова, Ю. В. Бауліна, В. І. Борисова, І. С. Власова, П. А. Вороб'я, А. В. Галахової, Л. Д. Гаухмана, В. О. Глушкова, М. С. Голоднюка, О. О. Кваші, М. Й. Коржанського, О. М. Костенка, Я. М. Кульберга, О. М. Литвака, Л. В. Лобанової, А. А. Музики, М. І. Мельника, В. О. Навроцького, А. В. Наумова, Ш. С. Рашковської, О. Я. Светлова, В. В. Сташиса, С. А. Тарарухіна, В. Я. Тація, З. А. Тростюк, І. М. Тяжкової, В. І. Тютюгіна, А. П. Тузова, Є. В. Фесенка, В. Д. Філімонова, П. Л. Фріса, М. І. Хавронюка та інших вчених.

До розгляду економічних, правових, організаційно-управлінських та соціально-психологічних аспектів запобігання злочинам проти правосуддя зверталися у своїх дослідженнях: І. М. Даньшин, О. М. Джужа, О. Г. Кальман, В. В. Коваленко, О. М. Литвак, О. М. Литвинов, О. А. Мартиненко, І. Б. Медицький, Є. В. Невмержицький, В. Ф. Оболенцев, В. П. Петков, В. М. Попович, В. І. Шакун.

Дослідження вчених визначають, що прагнення людини і громадянина жити у безпеці зобов'язує державу вирішати гострі соціально-економічні та політичні проблеми не тільки посиленням відповідальності за вчинення злочинів, а й іншими альтернативними заходами.

Стаття 3 Конституції України наголошує, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека, відповідно визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Правовий порядок, відповідно ст.19 Конституції в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Кожен має право на повагу до його гідності відповідно ст. 28 Основного закону, а 29 стаття наголошує, що кожна людина має право на свободу та особисту недоторканність [2].

Побудова демократичної, соціальної та правової держави, як підтверджує сучасний досвід розвитку українського суспільства, неможлива без незалежного та неупередженого правосуддя. У даний час в Україні активно здійснюється судова реформа, яка нерозривно пов'язана з пошуками шляхів підвищення ефективності здійснення правосуддя та посилення ролі судової влади в забезпеченні верховенства права у всіх сферах застосування національного законодавства.

Підвищення ефективності та дієвості правосуддя, як визначає Алексеева Н. Ю., є одним із пріоритетних завдань нашої держави, від впровадження яких у судову систему, а також у діяльність органів, що сприяють здійсненню правосуддя, залежатиме дотримання прав і свобод людини в Україні, їх законних інтересів. Важливою складовою здійснення правосуддя в Україні є всебічне, повне та об'єктивне дослідження всіх обставин справи, що відбувається за внутрішнім переконанням особи, яка виступає від імені держави та застосовує до особи, винуватої у вчиненні злочину, заходи державного примусу. Однак відповідна діяльність може бути ускладнена тим, що окремі учасники процесу спотворюють інформацію, відмовляються від виконання своїх процесуальних обов'язків, а також розголошують інформацію про хід досудового розслідування [3, с. 1]

Самсін І. правосуддя визначив як справедливість у дії [4]. Як загальне поняття правосуддя розглядається як самостійна галузь державної діяльності, яку здійснює суд шляхом розгляду і вирішення у судових засіданнях в особливій, встановленій законом, процесуальній формі цивільних, кримінальних, господарських, адміністративних справ [5].

Секція 1. Проблеми нормативно-правового регулювання національної безпеки в Україні

Конституція у ст. 124 визначає, що правосуддя в Україні здійснюють виключно суди. Делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускаються. Юрисдикція судів поширюється на будь-який юридичний спір та будь-яке кримінальне обвинувачення. У передбачених законом випадках суди розглядають також інші справи. Законом може бути визначений обов'язковий досудовий порядок урегулювання спору. Народ безпосередньо бере участь у здійсненні правосуддя через присяжних. Україна може визнати юрисдикцію Міжнародного кримінального суду на умовах, визначених Римським статутом Міжнародного кримінального суду.

Відповідно ст. 127 Конституції правосуддя здійснюють судді. У визначених законом випадках правосуддя здійснюється за участю присяжних. Суддя не може належати до політичних партій, профспілок, брати участь у будь-якій політичній діяльності, мати представницький мандат, обіймати будь-які інші оплачувані посади, виконувати іншу оплачувану роботу, крім наукової, викладацької чи творчої. На посаду судді може бути призначений громадянин України, не молодший тридцяти та не старший шістдесяти п'яти років, який має вищу юридичну освіту і стаж професійної діяльності у сфері права щонайменше п'ять років, є компетентним, добросовісним та володіє державною мовою. Законом можуть бути передбачені додаткові вимоги для призначення на посаду судді. Для суддів спеціалізованих судів відповідно до закону можуть бути встановлені інші вимоги щодо освіти та стажу професійної діяльності.

Конституційні положення знайшли свій розвиток у Законі України «Про судоустрій і статус суддів», змінах у кримінально-процесуальному законодавстві, інших законах України. Гарантом забезпечення правосуддя від злочинних посягань є Кримінальний кодекс України.

У розділі XVIII Особливої частини Кримінального кодексу України передбачена відповідальність за злочини, які посягають на суспільні відносини, що забезпечують нормальну діяльність у сфері здійснення правосуддя. Під здійсненням правосуддя розуміється діяльність, пов'язана з нормальним функціонуванням не тільки власне судової влади, а й інших органів та осіб, які сприяють діяльності суду щодо здійснення правосуддя і до кола яких належать органи дізнання, досудового слідства, прокуратури, органи виконання судових рішень, вироків, ухвал та постанов, представники адвокатури тощо [6, с. 506].

Кримінально-правовими нормами цього розділу забезпечується охорона від злочинних посягань належної, тобто здійснюваної відповідно до закону, діяльності не лише судової влади, а й органів, які за своїм призначенням сприяють діяльності не тільки суду щодо відправлення правосуддя і до кола яких відносять органи дізнання, досудового слідства, прокуратури, а також установ, які здійснюють виконання винесених судами вироків, ухвал, постанов, інших судових рішень.

Положення цього розділу регламентують також належну діяльність захисників та представників особи з надання правової допомоги при відправленні правосуддя, охороняють від злочинних посягань інших учасників судочинства (свідків, потерпілих, експертів, перекладачів тощо).

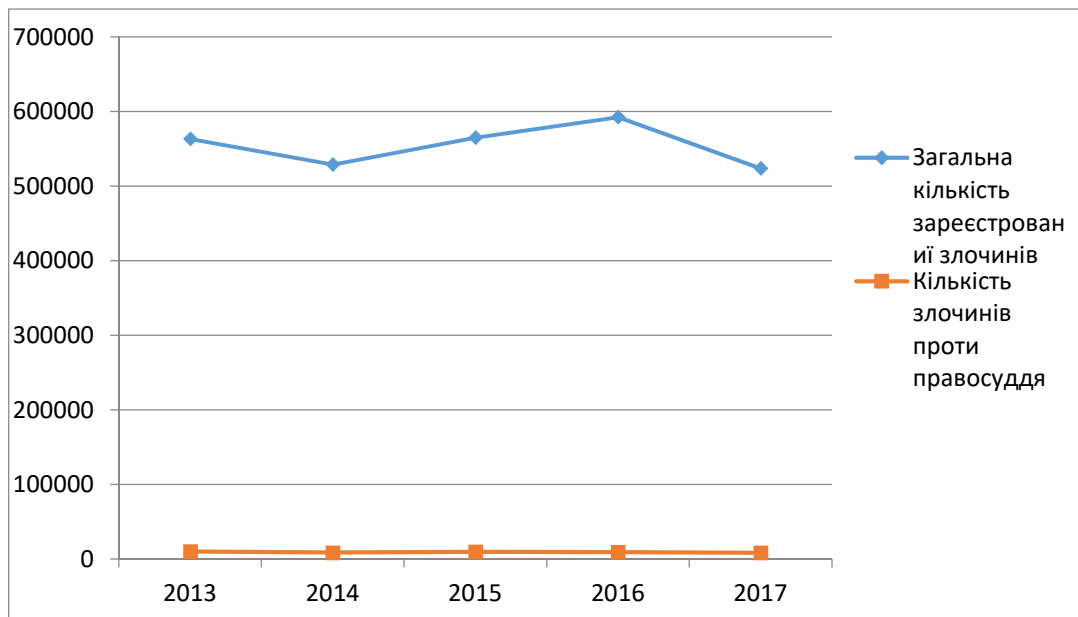
Правосуддя може бути ефективним лише за умови додержання законів як самими суддями, так й іншими службовими особами, а також громадянами, які з тих чи інших підстав, передбачених процесуальним законодавством, залучаються до діяльності судів щодо здійснення правосуддя [7, с. 5].

Разом із тим треба зазначити, що у структурі злочинності питома вага злочинів проти правосуддя, які вчиняються в Україні, незначна і у більшості своїй за останні роки складає 1.6 % (див. табл. 1 та Діаграма № 1).

Табл. 1 – Загальні відомості про кількість зареєстрованих кримінальних правопорушень в Україні

№ п/п		2013 рік	2014 рік	2015 рік	2016 рік	2017 рік
1	Всього обліковано кримінальних правопорушень	563560	529139	565182	592604	523911
2	Обліковано кримінальних правопорушень проти правосуддя	10270	8640	9693	9323	8589
3	Відсоткове відношення кримінальних правопорушень проти правосуддя щодо усіх облікованих правопорушень	1.8 %	1.6%	1.7 %	1.6 %	1.6 %

Діаграма 1 – Співвідношення загальної кількості вчинених правопорушень із облікованими правопорушеннями проти правосуддя



Так, згідно із статистичними даними Генеральної Прокуратури України [15], за 2013 рік по Україні всього обліковано кримінальних правопорушень – 563 560, із них проти правосуддя – 10 270, що складає 1,8 %; за 2014 рік всього – 529 139 кримінальних правопорушень, із них проти правосуддя – 8 640, що складає 1,6 %; за 2015 рік – 565 182 кримінальних правопорушень, із них проти правосуддя – 9 693, що складає – 1,7 %; за 2016 рік – 592 604 кримінальних правопорушень, із них проти правосуддя – 9 323, що складає 1,6 %; за 2017 рік – 523 911 кримінальних правопорушень, із них проти правосуддя – 8 589, що також складає 1,6 % від загальної кількості злочинів, що вчинюються в Україні.

Вивчаючи показники, слід зауважити, що у 2015, 2016 та 2017 роках показники злочинів проти правосуддя зменшуються, але відсоткове співвідношення у 2016 та 2017 роках залишається на одному рівні, а саме 1,6 %.

Секція 1. Проблеми нормативно-правового регулювання національної безпеки в Україні

На нашу думку, незважаючи на те, що відсоток співвідношення скоєння злочинів проти правосуддя є невеликим – злочини зазначеної категорії є злочинами підвищеної суспільної небезпеки. Це визначається тим, що надані злочини (більшість із них) вчиняються службовими особами.

Зокрема, розділ XVIII Особливої частини КК «Злочини проти правосуддя» містить статті 371 – 400¹, які передбачають відповідальність за посягання, що шкодять інтересам правосуддя [17].

Це склади злочинів, що безпосередньо посягають на нормальну діяльність суду по відправленню правосуддя, так і склади злочинів, метою яких є помста або перешкоджання ходу розслідування кримінальних проваджень і виконання судових вироків, ухвал і постанов.

Злочини проти правосуддя – це суспільно небезпечні та протиправні діяння, що посягають на нормальну діяльність судової влади, а також органів і осіб, які забезпечують реалізацію цієї діяльності (органів дізнання, досудового слідства, прокуратури, виконання покарань, захисників, законних представників особи тощо) [8, с. 548].

Під здійсненням правосуддя розуміється діяльність, пов'язана з нормальним функціонуванням не тільки власне судової системи, а й інших органів, установ та уповноважених законом осіб, які сприяють діяльності суду щодо відправлення правосуддя і до кола яких належать органи дізнання, досудового слідства, прокуратури, установи виконання судових рішень, захисники, представники особи по наданню правової допомоги тощо. Злочини проти правосуддя посягають не тільки безпосередньо на нормальну діяльність суду по відправленню правосуддя, а й перешкоджають виконанню функцій тими органами, установами та окремими особами, уповноваженими законом, які сприяють здійсненню судочинства [9, с. 516–517].

З метою ознайомлення, переліку і визначення злочинів проти правосуддя, з метою надання загальної характеристики, пошуку найбільш ефективних заходів протидії злочинності, зокрема злочинам проти правосуддя, доцільно надані злочини класифікувати, тобто поділити на групи.

Під класифікацією злочинів розуміють поділ х на групи залежно від того чи іншого критерію. Головна мета класифікації – відобразити такі типові об'єктивні ознаки, на підставі яких можна групувати об'єкти класифікацій, визначати їх місце у категоріальному просторі. Водночас сенс класифікації полягає в поглибленні знань про самі об'єкти, бо повніше і глибше дійсна сутність явищ та їх властивостей може проявитися лише у зв'язку, у порівнянні з іншими [10, с. 14–15]. Це дає можливість глибше вивчити явище в цілому, побачити його розвиток і вплив на інші явища. Хоча будь-яка класифікація суб'єктивна, оскільки вона визначається потребами, практичними інтересами людини але вона діє на об'єктивній основі, детермінована об'єктивними властивостями діянь, визнаних злочинами [11, с. 42; 10, с. 14].

У науковій літературі пропонуються різні класифікації злочинів проти правосуддя з огляду на безпосередній (видовий) об'єкт. Зокрема, Джуган М.П. наукова стаття «Класифікація злочинів проти правосуддя» [12, с. 83–86]; Шепітько М.В. наукова стаття «Родовий та видовий об'єкт злочину “завідомо неправдиве показання” (ст. 384 КК України)» [13, с. 254–259]; Мірошніченко С. наукова стаття «Класифікація злочинів проти правосуддя» [14, с. 237–246] та інші.

На нашу думку, більш доцільною є наступна система злочинів проти правосуддя за їх безпосередніми об'єктами, а саме [6, с. 506–507]:

1) *Злочини які посягають на конституційні принципи діяльності органів дізнання, досудового слідства, прокуратури й суду і до яких належать:*

– завідомо незаконні затримання, привід, домашній арешт або тримання під вартою(ст. 371 КК України);

Забезпечення цивільної безпеки України: сучасний стан і перспективи

- притягнення завідомо невинного до кримінальної відповідальності (ст. 372 КК України);
 - порушення права на захист (ст. 374 КК України);
 - постановлення суддею (суддями) завідомо неправосудного вироку, рішення, ухвали або постанови (ст. 375 КК України).
 - втручання в діяльність судових органів (ст. 376 КК України);
 - незаконне втручання в роботу автоматизованої системи документообігу суду (ст. 376-1 КК України);
 - втручання в діяльність захисника чи представника особи (ст. 397 КК України);
 - представництво в суді без повноважень (ст. 400-1 КК України).
- 2) *Злочини, які посягають на життя, здоров'я, особисту безпеку, власність суддів, народних засідателів, присяжних та інших учасників судочинства:*
- посягання на життя судді, народного засідателя чи присяжного у зв'язку з їх діяльністю, пов'язаною із здійсненням правосуддя (ст. 379 КК України);
 - посягання на життя захисника чи представника особи у зв'язку з діяльністю, пов'язаною з наданням правової допомоги (ст. 400 КК України);
 - погроза або насильство щодо судді, народного засідателя чи присяжного (ст. 377 КК України);
 - погроза або насильство щодо захисника чи представника особи (ст. 398 КК України);
 - умисне знищення або пошкодження майна судді, народного засідателя чи присяжного (ст. 378 КК України);
 - умисне знищення або пошкодження майна захисника чи представника особи (ст. 399 КК України).
- 3) *Злочини, які посягають на відносини, що забезпечують одержання достовірних доказів та істинних висновків у справі:*
- примушування давати показання (ст. 373 КК України);
 - завідомо неправдиве повідомлення про вчинення злочину (ст. 383 КК України);
 - введення в оману суду або іншого уповноваженого органу (ст. 384 КК України);
 - відмова свідка від давання показань або відмова експерта чи перекладача від виконання покладених на них обов'язків (ст. 385 КК України);
 - перешкоджання з'явленню свідка, потерпілого, експерта, примушування їх до відмови від давання показань чи висновку (ст. 386 КК України).
- 4) *Злочини, які посягають на відносини, що забезпечують своєчасне розкриття та припинення злочинних посягань:*
- невжиття заходів безпеки щодо осіб, взятих під захист (ст. 380 КК України);
 - розголошення відомостей про заходи безпеки щодо особи, взятої під захист (ст. 381 КК України);
 - розголошення даних оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування (ст. 387 КК України);
 - приховування злочину (ст. 396 КК України).
 - порушення правил адміністративного нагляду (ст. 395 КК України).
- 5) *Злочини, які посягають на відносини, що забезпечують належне виконання рішень, вироків, ухвал, постанов суду і призначеного покарання:*
- невиконання судового рішення (ст. 382 КК України);
 - незаконні дії щодо майна, на яке накладено арешт, заставленого майна або майна, яке описано чи підлягає конфіскації (ст. 388 КК України);

Секція 1. Проблеми нормативно-правового регулювання національної безпеки в Україні

- ухилення від покарання, не пов'язаного з позбавленням волі (ст. 389 КК України);
- умисне невиконання угоди про примирення або про визнання винуватості (ст. 389-1 КК України);
- ухилення від відбування покарання у виді обмеження волі та у виді позбавлення волі (ст. 390 КК України);
- злісна непокора вимогам адміністрації установи виконання покарань (ст. 391 КК України);
- дії, що дезорганізують роботу установ виконання покарань (ст. 392 КК України);
- втеча з місця позбавлення волі або з-під варти (ст. 393 КК України);
- втеча із спеціалізованого лікувального закладу (ст. 394 КК України).

Визначив класифікацію злочинів проти правосуддя нами продемонстровано різноманітність юридичної природи наданих злочинів. Розгляд, вивчення, аналіз та наукова класифікація злочинів проти правосуддя досліджується нами з метою отримання знань про природу наданих злочинів так і для більш глибокого визначення основних напрямів протидії та запобігання як злочинності в цілому, так злочинам проти правосуддя конкретно.

Так, у 2013 році обліковано 10 270 кримінальних правопорушень проти правосуддя; у 2014 році 8 640 правопорушень; у 2015 році обліковано 9 693 правопорушень; у 2016 році обліковано 9323 правопорушення; у 2017 році обліковано 8 589 правопорушень. Вивчаючи динаміку облікованих правопорушень слід зробити наступні висновки, що у порівнянні із 2013 роком (2013 рік узято за базу) облік правопорушень проти правосуддя зменшується відповідно у 2014 році на 1 630 правопорушень (що складає – 15,9 %); у 2015 році на 577 правопорушень (що складає – 5,6 %); у 2016 році на 947 правопорушень (що складає – 9,2 %); у 2017 році зменшується на 1 681 правопорушення проти правосуддя (що складає – 16,4 %) (див. табл. 2).

Табл. 2 – Динаміка облікованих кримінальних правопорушень проти правосуддя у порівнянні

№ п/п		2013 рік	2014 рік	2015 рік	2016 рік	2017 рік
1	2	3	4	5	6	7
1	Обліковано кримінальних правопорушень проти правосуддя	10270	8640	9693	9323	8589
2	Динаміка облікованих кримінальних правопорушень проти правосуддя у порівнянні із 2013 роком абсолютних показників (За базу узято 2013 рік)		-1630	- 577	- 947	- 1681
3	Динаміка облікованих кримінальних правопорушень проти правосуддя у порівнянні із 2013 роком		- 15.9 %	- 5.6 %	- 9.2 %	- 16.4 %

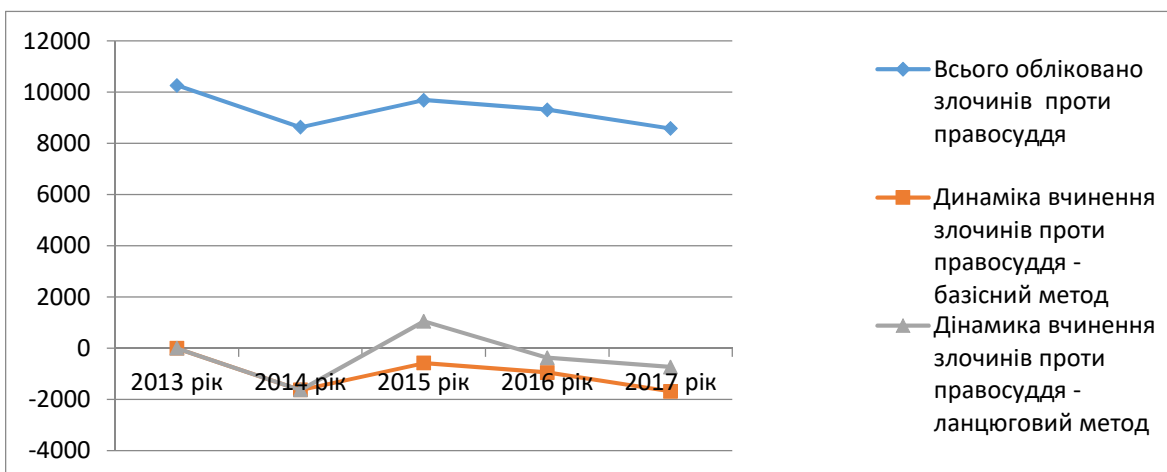
1	2	3	4	5	6	7
	у відсотковому визначенні (За базу узято 2013 рік)					
4	Динаміка облікованих кримінальних правопорушень проти правосуддя у порівнянні із <i>попереднім</i> роком у абсолютних показниках		-1630	+1053	-370	- 734
5	Динаміка облікованих кримінальних правопорушень проти правосуддя у порівнянні із <i>попереднім</i> роком у відсотковому визначенні		-15,9 %	+12,2 %	- 3,8 %	- 4 %

Якщо облік правопорушень проти правосуддя розглянути у порівнянні із *попереднім* роком (ланцюговий метод обліку), то характеристика показників буде виглядати по іншому. Це наглядно демонструє діаграма (див. Діаграма 2) та показники у таблиці (див. табл. 2, строки 4 та 5).

Так, облік правопорушень проти правосуддя у порівнянні із 2013 роком у 2014 році зменшується на 1630 правопорушень (що складає - 15,9 %); у 2015 році збільшується на 1053 правопорушень (що складає +12,2 %); у 2016 році зменшується на 370 правопорушень (що складає - 3,8 %); у 2017 році зменшується на 734 правопорушення проти правосуддя у порівнянні із 2013 роком (що складає - 4 %) (див. табл. 2).

У першому випадку динаміка показників показує на зменшення правопорушень проти правосуддя за 2013–2017 роки, де найбільше зменшення у 2017 році на - 16,4 %.

Діаграма 2 – Динаміка правопорушень проти правосуддя за 2013–2017 роки



Якщо розглянути динаміку вчинення правопорушень за останні п'ять років за ланцюговим методом (у другому випадку), то характеристика буде декілька іншою.

Секція 1. Проблеми нормативно-правового регулювання національної безпеки в Україні

Зокрема, у 2014 році йде зменшення на 1630 правопорушень, що складає зменшення на 15,9 %, а у 2015 році йде збільшення на 1 053 правопорушення, що складає на 12,2 % правопорушень більше; у 2016 році зменшення на 370 правопорушень, що складає зменшення на 3,8 %; і відповідно у 2017 році у порівнянні із 2016 зменшення на 734 правопорушення, що є на 4 % менше. По показникам видно, що найбільше зменшення на 15,9 % припадає на 2014 рік, а у 2015 році на 12,2 % збільшення правопорушень. Відповідно показникам за ланцюговим методом повільне зменшення правопорушень за 2016 і 2017 рік на 3,8 % та 4 % (див. табл. 2; Діаграма 2).

На підставі вищевикладеного, нами зроблено наступні висновки: Судова влада в Україні відповідно до конституційних засад поділу влади здійснюється незалежними та безсторонніми судами, утвореними законом. Судову владу реалізують судді та, у визначених законом випадках, присяжні шляхом здійснення правосуддя у рамках відповідних судових процедур. Суд, здійснюючи правосуддя на засадах верховенства права, забезпечує кожному право на справедливий суд та повагу до інших прав і свобод, гарантованих Конституцією і законами України, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Суди України утворюють єдину систему [16].

Кримінальна відповідальність за злочини проти правосуддя передбачені у розділі XVIII Особливої частини Кримінального кодексу України статті 371 – 400¹ КК [17].

У зв'язку із тим, що кодекс передбачає різні за своїм характером злочини проти правосуддя, на наш погляд, доцільно їх класифікувати за безпосереднім (видовим) об'єктом, зокрема: 1) Злочини які посягають на конституційні принципи діяльності органів дізнання, досудового слідства, прокуратури й суду; 2) Злочини, які посягають на життя, здоров'я, особисту безпеку, власність суддів, народних засідателів, присяжних та інших учасників судочинства; 3) Злочини, які посягають на відносини, що забезпечують одержання достовірних доказів та істинних висновків у справ; 4) Злочини, які посягають на відносини, що забезпечують своєчасне розкриття та припинення злочинних посягань; 5) Злочини, які посягають на відносини, що забезпечують належне виконання рішень, вироків, ухвал, постанов суду і призначеного покарання. Класифікація (групування) злочинів проти правосуддя продемонструвало різноманітність юридичної природи наданих злочинів.

Треба зазначити, що у структурі злочинності питома вага злочинів проти правосуддя, які вчиняються в Україні за 2013 – 2017 роки, незначна і у більшості своїй за останні роки складає 1,6 %.

Вивчаючи динаміку облікованих правопорушень зроблено висновки, що у порівнянні із 2013 роком (базова динаміка) облік правопорушень проти правосуддя зменшується відповідно у 2014 році на 1630 правопорушень (що складає – 15,9 %); у 2015 році на 577 правопорушень (що складає – 5,6 %); у 2016 році на 947 правопорушень (що складає – 9,2 %); у 2017 році зменшується на 1681 правопорушення проти правосуддя (що складає – 16,4 %).

Динаміка вчинення правопорушень за 2013 – 2017 роки (ланцюгова динаміка) показує, що у 2014 році йде зменшення на 1630 правопорушень, що складає зменшення на 15,9 %, а у 2015 році йде збільшення на 1 053 правопорушення, що складає на 12,2 % правопорушень більше; у 2016 році зменшення на 370 правопорушень, що складає зменшення на 3,8 %; і відповідно у 2017 році у порівнянні із 2016 зменшення на 734 правопорушення, що є на 4 % менше.

Хоча обидва метода порівняння показників правопорушень проти правосуддя за 2013–2017 роки між собою декілька відрізняються, потрібно зазначити, що загальна характеристика динаміки є позитивною, тобто за останні п'ять років визначається зменшення обліку злочинності правопорушень проти правосуддя.

ЛІТЕРАТУРА

1. Соціальний вимір техногенної катастрофи: Чорнобильська проблема в українському суспільстві : Ресурсний центр ГУРТ. Електронний ресурс. Режим доступу: <https://gurt.org.ua/articles/32191/1/1>.
2. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №30 – Ст.141. Із змінами від 30.09.2016 р. Електронний ресурс. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
3. Алексеєва Н.Ю. Кримінальна відповідальність за злочини проти правосуддя, що вчиняються свідками, експертами, перекладачами або щодо них : автореф. дис ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / Алексеєва Наталія Юнівна. – Львівський державний університет внутрішніх справ МВС України. Львів, 2017. – 21 с.
4. Самсін І., Урядовий кур'єр. – 15.12.2011. – № 234.
5. Правосуддя. Вікіпедія. Електронний ресурс. Режим доступу: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D1%81%D1%83%D0%B4%D0%B4%D1%8F>.
6. Кримінальне право України: Особлива частина [Текст] : підручник / [Ю. В. Баулін, В. І. Борисов, В. І. Тютюгін та ін.] ; [за ред. В. В. Сташиса, В. Я. Тація]. – 4-те вид., переробл. і допов. – Х. : Право, 2010 – 608 с.
7. Злочини проти правосуддя: навч. посіб. за заг. ред. проф. В. І. Борисова, проф. В.І. Тютюгіна. – Х.: Нац. юрид. акад. України, 2011. – 155 с.
8. Сучасне кримінальне право України: Курс лекцій /А. В. Савченко, В. В. Кузнецов, О.Ф. Штанько – К.: Вид. ПАЛИВОДА А.В., 2005. – 640 с.
9. Кримінальне право України: Особлива частина: Підручник / Ю. В. Александров, О.О. Дудоров, В.А. Клименко та ін.; За ред. М. І. Мельника, В. А. Клименка. – К.: Юридична думка, 2004. – 656 с.
10. Кривоченко Л.Н. Класифікація преступлений. – Х.: Вища шк., 1983. – С. 129 с.
11. Ігнатів О.М. Насильницькі злочини, що вчиняються працівниками органів внутрішніх справ України: кримінологічна характеристика, детермінація та попередження: Монографія. – Х.: ТОВ «Вид-во «Формат Плюс», 2008. – 296 с.
12. Джуган М. П. Класифікація злочинів проти правосуддя // Вісн. Одеського ін-ту внутр. справ. – Одеса: Одес. юрид. ін-т НУВС, 2004. – № 1. – С. 83–86.
13. Шепітько М.В. Родовий та видовий об'єкт злочину “завідомо неправдиве показання” (ст. 384 КК України) // Питання боротьби зі злочинністю: зб. наук. праць. – Х. : Право, 2010. – Вип. 20. – С. 254–259 та ін.).
14. Мірошниченко С. Класифікація злочинів проти правосуддя. Питання боротьби зі злочинністю. Вісник, 2012. № 2 [69]. – С. 237–246.
15. Forma_1. Загальні відомості про кількість зареєстрованих кримінальних правопорушень в Україні за 2013-2017 роки. Генеральна прокуратура України. Електронний ресурс. Режим доступу: <https://www.gp.gov.ua/ua/statinfo.html>.
16. Про судоустрій і статус суддів. Закон України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII в ред. від 15.12.2017 р. (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, № 31, ст. 545).
17. Кримінальний кодекс України, прийнятий сьомою сесією Верховної Ради України 5 квітня 2001 р. // Відомості Верховної Ради. – 2001. – № 25 – 26. – ст. 131. [зі змінами]; Електронний ресурс. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.

МІЖНАРОДНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ЗАБРУДНЕННЯ МОРЯ НАФТОЮ

*Чернявський А. Л., канд. юрид. наук
Черкаський навчально-науковий інститут
ДВНЗ «Університет банківської справи»*

Важливим елементом системи цивільної безпеки як на національному, так і на міжнародному рівнях, є охорона морського середовища від забруднення нафтою, що виконує дві основні функції – попередження можливих випадків розливу нафти та нафтопродуктів, а також ліквідацію наслідків аварій, що спричинили такі розливи. Зараз існує стійка тенденція до збільшення як кількості нафти, що з тих чи інших причин скидається у море, так і кількості інцидентів, пов'язаних із забрудненням морських вод нафтою. Так, якщо напередодні другої світової війни щорічний обсяг морських перевезень нафти складав близько 21 млн тонн, то у 70-ті роки – 2 млрд тонн, а на початку 2000 р. – понад 3 млрд тонн, тоді як лише у 1966 р. зазнали аварії більше 1500 великих танкерів, а сумарний тоннаж 13 найбільших танкерів, загиблих у 1978 р., склав понад 940 тис. тонн [1, с. 5–6]. У результаті лише однієї з найбільших аварій нафтоналивних танкерів, що трапилася у березні 1978 р. з американським супертанкером «Амоко Кадіс», в океанські води поблизу французького узбережжя вилилося 230 тис. тонн нафти [2, с. 152].

Як показує практика, найбільш дієвим засобом попередження екологічних правопорушень є встановлення суворої та невідвортної юридичної відповідальності за їх вчинення, при цьому накладені штрафні санкції мають спрямовуватися у першу чергу на ліквідацію завданої природному середовищу шкоди. Саме тому від ефективності механізму юридичної відповідальності за забруднення моря нафтою значною мірою залежить як скорочення загального обсягу забруднення морського середовища, так і рівень матеріального забезпечення рятувальних операцій на морі у випадку аварій, що спричиняють розлив нафти.

Ті чи інші аспекти міжнародно-правового регулювання відповідальності за забруднення нафтою морського середовища досліджувалися у працях Р. Аго, Д. Алланда, Г. Аранжіо-Руїза, Дж. Кроуфорда, Ю. Ю. Блажевича, В. А. Василенка, В. Н. Денисова, А. І. Дмитрієва, Ю. В. Манійчука, С. Б. Раскалей та деяких інших, однак значною мірою ці дослідження стосувалися або більш широкого механізму охорони морського середовища від різноманітних видів забруднень, або вузьких специфічних питань юридичних наслідків розливу нафти. Саме тому постає потреба у цілеспрямованому комплексному вивченні масиву норм міжнародного, що визначає підстави та порядок реалізації відповідальності за забруднення нафтою морського середовища.

Міжнародно-правові договори, основною метою яких є охорона морських вод від забруднення нафтою та нафтопродуктами, умовно можна поділити на дві групи: такі що закріплюють правові засоби, спрямовані на попередження забруднення морського середовища нафтою (напр., Міжнародна конвенція щодо запобігання забруднення моря нафтою 1954 р., Міжнародна конвенція щодо втручання у відкритому морі у випадку аварій, які призводять до забруднення нафтою 1973 р. тощо), та такі, що регламентують відносини юридичної відповідальності за вже допущені забруднення (Міжнародна конвенція про цивільну відповідальність за забруднення моря нафтою в редакції 1992 р. та Міжнародна конвенція про цивільну відповідальність за забруднення бункерною нафтою 2001 р.).

Основоположним міжнародним договором, який, власне, і започаткував механізм міжнародно-правового регулювання цивільної відповідальності за забруднення моря нафтою, є Міжнародна конвенція про цивільну відповідальність за забруднення моря нафтою 1969 р., переглянута Протоколом від 27.11.1992 р. Ця Конвенція визначає правила реалізації цивільно-правової відповідальності за забруднення морських вод нафтою з суден, що перевозять наливом нафту (стійку вуглеводневу мінеральну нафту, зокрема сиру нафту, мазут, важке дизельне паливо і мастило), не залежно від того чи перевозиться вона на борту судна як вантаж або у паливних танках такого судна.

В основі механізму міжнародно-правового регулювання цивільної відповідальності за забруднення моря нафтою обов'язок власника судна на умовах, передбачених нормами міжнародного права, відшкодувати шкоду заподіяну внаслідок такого забруднення та право власника судна обмежити свою відповідальність певною сумою. Відповідно до ст. I Міжнародної конвенції про цивільну відповідальність за забруднення моря нафтою у редакції 1992 р. розмір шкоди, заподіяної внаслідок забруднення, охоплює збитки або шкоду, завдану поза судном забрудненням, що виникло внаслідок витоку або зливу нафти із судна, де б такий витік або злив не стався, за умови, що відшкодування завданої довікілью шкоди, окрім втраченої внаслідок такої шкоди вигоди, обмежується витратами на вжиття розумних заходів з відтворення, які були фактично вжиті або мають бути вжиті, а також витрати на попереджувальні заходи і подальші збитки або шкоду, заподіяні попереджувальними заходами.

Важливо відзначити, що витрати на відновлення або попередження, які явно не відповідали характеру забруднення і перевищували необхідний за даних умов рівень в частині такого перевищення відшкодуванню не підлягають. Так само не включаються до складу шкоди, заподіяної забрудненням, і не підлягають відшкодуванню загальні профілактичні заходи з охорони морського середовища, безпосередньо не пов'язані з конкретним фактом забруднення [3, с. 142-148].

У відповідності до ст. III Міжнародної конвенції про цивільну відповідальність за забруднення моря 1969 р. в редакції Протоколу від 27.11.1992 р. власник судна має право обмежити свою відповідальність щодо будь-якого одного інциденту загальною сумою 3 мільйони розрахункових одиниць для судна місткістю не більше 5 000 одиниць, а для судна місткістю, що перевищує 5 000 одиниць, – додатково до 3 мільйонів розрахункових одиниць додається 420 розрахункових одиниць за кожну наступну одиницю місткості; однак, загальна сума в жодному разі не повинна перевищувати 59,7 мільйона розрахункових одиниць. При цьому місткістю судна вважається його валова місткість, що обчислюється відповідно до правил обміру суден, які містяться в Додатку I до Міжнародної конвенції про обмірювання суден 1969 р., а розрахункова одиниця прирівнюється до одиниці спеціальних прав запозичення Міжнародного Валютного Фонду, якщо держава-учасниця Протоколу 1992 р. є членом МВФ, або 15 золотим франкам, визначеним Конвенцією 1969 р., якщо держава не є учасником МВФ. Для того, щоб скористатися зазначеним правом, власник судна має створити фонд у розмірі межі його відповідальності у суді чи іншому компетентному органі, до якого подано позов про відшкодування заподіяної внаслідок забруднення шкоди. Цей фонд може бути створено або шляхом внесення суми на депозит, або шляхом надання банківської гарантії, або шляхом будь-якого іншого прийняттого забезпечення.

На доповнення до Міжнародної Конвенції про цивільну відповідальність за шкоду від забруднення нафтою 1969 р. було прийнято Міжнародну конвенцію про створення Міжнародного фонду для компенсації шкоди від забруднення нафтою

Секція 1. Проблеми нормативно-правового регулювання національної безпеки в Україні

1971 р. Кошти Міжнародного фонду формуються за рахунок внесків фрахтувальників (замовників перевезень нафти) і спрямовуються на покриття цивільно-правової відповідальності у розмірах, що перевищує межу цивільно-правової відповідальності власника судна, встановлений Конвенцією 1969 р., але в будь-якому випадку не більше 450 млн. золотих франків. Одночасно із внесенням змін до Міжнародної конвенції про цивільну відповідальність за забруднення моря 27.11.1992 р. було прийнято Протокол про змінення Міжнародної конвенції про створення Міжнародного фонду для компенсації шкоди від забруднення нафтою 1971 р. Відповідно до цього Протоколу максимальна межа відшкодування за рахунок Міжнародного фонду була збільшена до 135 млн. СПЗ, а у випадку, коли наявні три учасники Міжнародної конвенції про створення Міжнародного фонду для компенсації шкоди від забруднення нафтою, щодо яких загальна кількість нафти, отриманої особами на їх території протягом останнього календарного року дорівнює або перевищує 600 млн. тонн, – до 200 млн. СПЗ.

Міжнародна практика також свідчить, що держава, під юрисдикцією або контролем якої перебували приватні особи, що допустили забруднення вод, може прийняти рішення про повне відшкодування нею заподіяної шкоди. Так, у 1971 р. ліберійський танкер «Juliana» розбився біля західного узбережжя японського острова Хонсю. Японський уряд пред'явив Ліберії претензію про сплату 200 млн. ієн для компенсації упущеної японською риболовецькою промисловістю вигоди. Ліберійський уряд визнав претензію та виплатив компенсацію у повному обсязі [4, р. 100-101]. На нашу думку, тут має місце реалізація міжнародно-правової відповідальності Ліберії в порядку вияву її доброї волі (*ex gratia*), тоді як за загальним правилом Ліберія мала б нести субсидіарну міжнародно-правову відповідальність лише у випадку неспроможності власника судна повністю чи частково відшкодувати заподіяні ним збитки. В цілому ж дії держави, спрямовані на пряме, а не субсидіарне, відшкодування збитків, заподіяних приватними особами, слід розглядати саме як право, а не обов'язок держави.

Слід, однак, зауважити, що доктрина субсидіарної відповідальності держави не може бути застосована до випадків транскордонного заподіяння екологічної шкоди органами державної влади чи державними установами, що виконують покладені на них функції держави (наприклад, військовими суднами чи суднами, які перебувають на державній некомерційній службі), оскільки у цьому випадку держава нестиме не субсидіарну, а безпосередню міжнародно-правову відповідальність за заподіяну шкоду. Така позиція була в цілому схвалена і Економічною та Соціальною Радою ООН, експерти якої виділяють два випадки притягнення держави до відповідальності за забруднення вод – у випадку, коли небезпечна діяльність здійснюється самою державою чи коли вона недостатньо ефективно контролює діяльність приватних операторів, та у випадку реалізації субсидіарної відповідальності держави [5].

Вважаємо, що максимальна межа відшкодування за забруднення морських вод нафтою, що може бути стягнута у цивільно-правовому порядку (135 або 200 млн. СПЗ залежно від річного обсягу морських перевезень нафти відповідно до Міжнародної конвенції про створення Міжнародного фонду для компенсації шкоди від забруднення нафтою в ред. 1992 р.), має визначатися в якості мінімальної межі міжнародно-правової відповідальності за таке забруднення. У випадку ж, коли власник судна неспроможний повністю чи частково сплатити необхідне відшкодування, держава, під юрисдикцією або контролем перебувало судно, має відшкодувати непокритий розмір шкоди. Ця теза підтверджується і міжнародною арбітражною практикою. Зокрема, у 1975 р. японський танкер «Showa Maru» місткістю понад 237 тис. реєстрових тонн зазнав аварії у Малакській протоці,

в результаті чого у води Індонезії, Малайзії та Сінгапуру потрапило близько 3 тис. тонн нафти. Оскільки власник судна виявився неспроможним виплатити відшкодування, Індонезія, Малайзія та Сінгапур домоглися виплати Японією репарацій у розмірі, що покривали витрати на проведення рятувальних та очисних робіт, а також упушено внаслідок зниження рівня доходу риболовецьких підприємств вигоду [6, р. 89–92].

У зв'язку з таким визначенням мінімальної межі міжнародно-правової відповідальності за забруднення морських вод постає питання про її реалізацію у випадках, коли власник судна звільняється від цивільно-правової відповідальності або не спроможний реалізувати її у повному обсязі. Зокрема, відповідно до ст. XI Міжнародної конвенції про цивільну відповідальність за забруднення моря в редакції 1992 р. положення цієї Конвенції не застосовуються до військових кораблів та інших суден, які належать державі або експлуатуються нею та використовуються в даний момент виключно для урядової некомерційної служби.

Іноді у літературі висловлюються вказівки про необхідність поширення дії Міжнародної конвенції про цивільну відповідальність за забруднення моря і на військові та інші судна, що використовуються виключно для потреб урядової некомерційної служби, оскільки, наприклад, у Протоколі 1967 р. про змінення Міжнародної конвенції для уніфікації деяких правил відносно спасання на морі 1910 р. [1, с. 45] На нашу думку, така позиція є неадекватною характеру відносин юридичної відповідальності власника судна та держави за забруднення. У випадку виплати відшкодування заподіяних збитків власником судна має місце його цивільно-правова відповідальність, що обмежується встановленим Конвенцією максимальним розміром. Якщо ж забруднення вчинено з військового чи іншого судна, що використовуються виключно для потреб урядової некомерційної служби, то слід вважати, що таке забруднення вчинено органом чи посадовою особою держави при виконанні функцій держави, а тому суб'єктом, що притягається до юридичної відповідальності, має виступати держава, а сама відповідальність у даному випадку матиме не цивільно-правовий, а міжнародно-правовий характер. При цьому, встановлення у зазначеному вище Протоколі 1967 р. єдиного підходу для визначення розміру відповідальності аж ніяк не означає зміну природи юридичної відповідальності за забруднення морських вод – цивільно-правової для власника комерційного судна та міжнародно-правової для держави чи міжнародної міждержавної організації.

Крім того, відповідно до ст. III Міжнародної конвенції про цивільну відповідальність за забруднення моря в редакції 1992 р. власник судна не несе відповідальності за шкоду від забруднення, якщо доведе, що шкода є результатом воєнних дій, ворожих дій, громадянської війни, повстання або виключного, неминучого та непереборного за своїм характером стихійного явища, або була повністю спричинена дією чи бездіяльністю третіх осіб з наміром завдати шкоду, або була повністю спричинена недбалістю чи іншою неправомірною дією уряду чи іншого органу влади, відповідального за утримання в порядку вогнів та інших навігаційних засобів при виконанні цієї функції. Зазначені підстави звільнення власника судна від цивільно-правової відповідальності за забруднення морських вод нафтою по-різному впливають на реалізацію міжнародно-правової відповідальності, а тому мають бути розглянуті окремо.

Дія непереборної сили або форс-мажор визнається в якості обставини, що виключає протиправність діяння і в теорії права, і у міжнародному праві. Так, відповідно до ст. 23 Статей про відповідальність держав за міжнародно-протиправні діяння протиправність діяння держави, що не відповідає її міжнародному зобов'язанню, виключається, якщо це діяння обумовлено форс-мажором, тобто

Секція 1. Проблеми нормативно-правового регулювання національної безпеки в Україні

проявом непереборної сили або непередбачуваної події поза контролем даної держави, що робить матеріально неможливим у даних умовах виконання відповідного зобов'язання. Однак така непереборна сила або стихійне явище мають бути дійсно винятковою та неминучою за своїм характером. Тому не можуть визнаватися в якості підстав звільнення від цивільно-правової чи міжнародно-правової відповідальності за забруднення морських вод нафтою удари блискавки, звичайні для відповідних широт шторми, бурі тощо. Наприклад, у 1975 р. у Сінгапурі під час розвантаження від удару блискавки підірвався танкер «Kitty San» місткістю 123 тис. реєстрових тонн, проте удар блискавкою не визнали форс-мажором і було виплачено відшкодування у розмірі 30 млн. фунтів стерлінгів [7, р. 33–34].

Проте, слід зауважити, що у випадку застосування правил форс-мажору щодо інцидентів, пов'язаних із забрудненням морських вод товарною нафтою виникає досить своєрідна ситуація. Справа у тому, що в умовах форс-мажору власник судна звільняється від цивільно-правової відповідальності, а держава – від міжнародно-правової, але згідно зі ст. 4 Міжнародної конвенції про створення Міжнародного фонду для компенсації шкоди від забруднення нафтою (в редакції як 1971 р., так і 1992 р.) Міжнародний фонд зобов'язаний в межах максимального розміру відшкодування виплатити відповідну компенсацію.

Важливою правовою характеристикою Міжнародної конвенції про цивільну відповідальність за забруднення моря нафтою (в редакціях 1969 р. та 1992 р.) є те, що вона застосовується лише до випадків забруднення морських вод нафтою та продуктами її первинної обробки, з танкерів, тобто суден, які перевозять нафту наливом, і не може бути застосована до інших видів забруднення моря нафтою та нафтопродуктами, зокрема, нафтою, завантаженою у бочки чи інші ємкості, а також на забруднення паливом, що знаходиться у паливних ємностях (танках) інших, ніж нафтові танкери, суднах, в т. ч. і суховантажних суднах, танкерах-газовозах чи танкерах, які перевозять не нафтопродукти, а інші рідини.

Під час розробки Міжнародної конвенції про цивільну відповідальність за забруднення моря нафтою 1969 р. її автори виходили з переконання, що аварія суховантажного судна не може викликати скільки-небудь значного забруднення моря нафтою і нафтопродуктами [1, с. 44]. Розвиток же морської транспортної інфраструктури та суднобудування однозначно говорить про помилковість такого висновку, оскільки у паливних танках сучасних великих теплоходів та турбоходів може міститися понад 4-5 тис. тонн мазуту чи іншого важкого дизельного палива, витікання якого цілком може бути порівняно з аваріями нафтоналивних танкерів [8]. Показова у цьому відношенні аварія південнокорейського суховантажного теплохода «М.В. Чонжі», коли в результаті його посадки на каміння поблизу острова Б'енглюнг у 1968 р. у море потрапило 3 тис. тонн мазуту, а загальний розмір збитків склав 464 тис. доларів США [1, с. 44]. Необхідність запровадження правового регулювання юридичної відповідальності за забруднення моря паливною нафтою з інших, ніж нафтоналивні танкери, суден призвела до прийняття під егідою Міжнародної Морської Організації Міжнародної конвенції про цивільну відповідальність за забруднення бункерною нафтою від 23.03.2001 р. Дія цієї Конвенції поширюється на усі випадки забруднень, крім тих, що підпадають під дію Міжнародної конвенції про цивільну відповідальність за забруднення моря нафтою 1969 р., бункерною нафтою, тобто будь-якою мінеральною нафтою, включаючи мастильні матеріали, що використовуються або призначені до використання при роботі судна чи в силових установках судна, і будь-які залишки такої нафти. Загалом Конвенція передбачає механізм цивільно-правової відповідальності власника судна, аналогічний передбаченому Міжнародною конвенцією про цивільну відповідальність за забруднення моря нафтою 1969 р.,

хоча створення фонду, подібного до Міжнародного фонду для компенсації шкоди від забруднення нафтою, передбаченого Конвенцією 1971 р., тут не передбачено.

Ст. 6. Міжнародної конвенції про цивільну відповідальність за забруднення бункерною нафтою 2001 р. встановлює, що власник судна або інша особа чи особи, які забезпечують страхування чи інше фінансове забезпечення відповідальності, вправі обмежити свою відповідальність перед будь-яким застосовним національним чи міжнародним режимом згідно із Конвенцією про обмеження відповідальності стосовно морських вимог 1976 р. Таке формулювання порядку обмеження цивільно-правової відповідальності викликає декілька зауважень, хоча все ж таки воно і було прийняте більшістю держав-учасниць Міжнародної Морської Організації.

По-перше, привертає на себе увагу право власника судна обмежити свою відповідальність перед будь-яким застосовним національним режимом (в автентичному англійському тексті «right to limit liability under any applicable national or international regime»). На нашу думку, таке формулювання не зовсім вдале, оскільки може створитися хибне враження, що може бути обмежена як цивільно-правова відповідальність, яка має реалізуватися, як правило, у певній національній правовій системі, так і міжнародна відповідальність, яка має реалізуватися у міжнародній правовій системі. Насправді ж Конвенція стосується цивільно-правової відповідальності за забруднення бункерною нафтою, і тому може бути обмежена лише цивільно-правова відповідальність власника судна або інша особи чи осіб, які забезпечують страхування чи інше фінансове забезпечення відповідальності, яка в принципі може реалізуватися або в межах якої-небудь національної правової системи, або безпосередньо на підставі норм міжнародного права, наприклад, Судом Європейських Співтовариств.

По-друге, прив'язка максимальної межі цивільно-правової відповідальності до Конвенції про обмеження відповідальності стосовно морських вимог 1976 р. може справити позитивний вплив на розвиток міжнародного морського та екологічного права, в т. ч. і на становлення інституту міжнародно-правової відповідальності за забруднення поверхневих вод. Справа в тому, що відповідно до ст. 2 Конвенції про обмеження відповідальності стосовно морських вимог її дія поширюється лише на вимоги, пов'язані зі смертю чи іншим тілесним ушкодженням, втратою чи пошкодженням майна, які мали місце на борту судна чи у безпосередньому зв'язку з його експлуатацією; на вимоги щодо шкоди, яка виникла внаслідок затримки у перевезенні морем вантажу, пасажирів та їх багажу; на вимоги щодо іншої шкоди, яка виникла в результаті іншого порушення будь-яких прав, що виникли не із договору у прямому зв'язку з експлуатацією судна чи рятувальними операціями; на вимоги щодо підняття, видалення, знищення чи знешкодження судна, яке зазнало аварії або його вантажу, а також на вимоги третіх осіб щодо заходів, спрямованих на попередження чи зменшення шкоди, яка б охоплювалася зазначеними вище вимогами. Як бачимо, вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок забруднення морських вод, не охоплюються даною Конвенцією. У ході розробки та обговорення Міжнародної конвенції про цивільну відповідальність за забруднення бункерною нафтою 2001 р. справедливо зазначалося, що забруднення нафтою, які не спричиняють безпосереднього фізичного ушкодження або не призводять до безпосереднього порушення прав (а наслідки істотного забруднення морських вод можуть бути також опосередкованими і проявитися через десятки років через порушення нормальних трофічних циклів у гідросфері), всупереч широко поширеному хибному явищу не охоплюються дією Конвенції про обмеження відповідальності стосовно морських вимог 1976 р. [9].

Встановлення у Міжнародній конвенції про цивільну відповідальність за забруднення бункерною нафтою 2001 р. максимальних меж цивільно-правової

Секція 1. Проблеми нормативно-правового регулювання національної безпеки в Україні

відповідальності шляхом відсилки до Конвенції про обмеження відповідальності стосовно морських вимог 1976 р. дозволяє зробити висновок про можливість їх застосування в якості мінімальної межі міжнародно-правової відповідальності за забруднення бункерною нафтою держави, під юрисдикцією або контролем якої перебувало судно-забруднювач, якщо розмір заподіяної шкоди перевищує встановлену межу, або якщо власник судна не може відшкодувати шкоду у встановленому розмірі повністю або частково. Виходячи з положень п. в ч. 1 ст. 6 Конвенції про обмеження відповідальності стосовно морських вимог 1976 р. мінімальна межа міжнародно-правової відповідальності за забруднення бункерною нафтою має становити: для суден валовою місткістю не більше 2 000 тонн – 2 млн. СПЗ, а для суден більшою валовою місткістю – додатково 800 СПЗ за кожен тону валової місткості від 2 001 до 30 000 тонн, 600 СПЗ за кожен тону валової місткості від 30 001 до 70 000 тонн, та 400 СПЗ кожен тону валової місткості понад 70 000 тонн.

Подібно до механізму реалізації Міжнародної конвенції про цивільну відповідальність за забруднення моря нафтою 1969 р., положення Міжнародної конвенції про цивільну відповідальність за забруднення бункерною нафтою 2001 р. не застосовуються до військових, військово-допоміжних та інших суден, що належать державі або експлуатуються нею і використовуються виключно для потреб державної некомерційної служби, але, на відміну від першої, держави-учасниці можуть прийняти рішення про застосування положень Міжнародної конвенції про цивільну відповідальність за забруднення бункерною нафтою 2001 р. до своїх військових та інших суден, що використовуються виключно для потреб державної некомерційної служби. У випадку прийняття такого рішення державою зміст її міжнародно-правової відповідальності за забруднення поверхневих вод бункерною нафтою має змінитися. За загальним правилом військові та інші державні некомерційні судна не несуть цивільно-правової відповідальності за заподіяну ними шкоду, відповідна шкода має компенсуватися державою прапора в порядку реалізації міжнародно-правової відповідальності. Якщо ж держава прапора прийняла рішення про застосування Міжнародної конвенції про цивільну відповідальність за забруднення бункерною нафтою 2001 р. до таких суден, то в межах максимальної цивільно-правової відповідальності заподіяна шкода має відшкодуватися юридичною особою-власником судна (міністерство оборони, адміралтейство, наукові установи тощо), а не покрита цивільно-правовою відповідальністю – державою в порядку реалізації міжнародно-правової відповідальності.

На нашу думку, прийняття Міжнародної конвенції про цивільну відповідальність за забруднення бункерною нафтою 2001 р. є виразником нової тенденції розвитку міжнародного морського права. У відповідності до вже згадуваної концепції субсидіарної відповідальності держави за істотне забруднення довкілля, вчинене приватними особами, що перебувають під її юрисдикцією чи контролем, ці особи зобов'язані за рахунок власних коштів у порядку цивільного судочинства відшкодувати завдані збитки, а якщо цих коштів недостатньо, або розмір заподіяної шкоди перевищує максимальну межу цивільно-правової відповідальності, на державу покладається обов'язок компенсувати непокриту частину завданих збитків, що і складає зміст матеріальної форми субсидіарної міжнародно-правової відповідальності держави. Якщо ж така шкода заподіяна військовим або іншим державним некомерційним судном, то держава має притягатися безпосередньо до міжнародно-правової відповідальності. Наділення ж держави правом вирішувати питання про застосування до таких суден правил цивільно-правової відповідальності за заподіяну шкоду призводитиме до звуження сфери реалізації міжнародно-правової відповідальності за екологічні правопорушення, що має як позитивні, так і негативні аспекти. До позитивної сторони подібної тенденції слід відносити більш простий та оперативний порядок реалізації цивільно-правової відповідальності порівняно з міжнародно-правовою,

внаслідок чого порушені забрудненням довкілля фізичних та юридичних осіб можуть бути захищені більш ефективно. З іншого боку, між моментом заподіяння шкоди довкіллю та моментом реалізації субсидіарної матеріальної міжнародно-правової відповідальності існує досить тривалий розрив у часі, оскільки для цього необхідно встановити дійсний розмір завданої шкоди, визначити суму заявлених приватними особами вимог про відшкодування завданої безпосередньо їм шкоди, після чого обрахувати розмір непокритої в порядку реалізації цивільно-правової відповідальності шкоди, яка і складатиме обсяг матеріальної форми субсидіарної міжнародно-правової відповідальності держави. Оскільки тривалість цього процесу порівняна з тривалістю строку позовної давності для пред'явлення приватним особами позовів про відшкодування завданої їм шкоди, реалізація міжнародно-правової відповідальності очевидно буде запізною і менш ефективною, що, безумовно, є негативним проявом зазначеної вище тенденції звуження сфери застосування міжнародно-правової відповідальності за забруднення поверхневих вод і відповідного розширення сфери застосування цивільно-правової відповідальності.

Крім того, прийняття Міжнародної конвенції про цивільну відповідальність за забруднення бункерною нафтою 2001 р. може розглядатися як один із етапів становлення єдиного інституту міжнародно-правової відповідальності за забруднення поверхневих вод. Подібно до Міжнародної конвенції про цивільну відповідальність за забруднення моря нафтою 1969 р., Конвенція 2001 р. застосовується до шкоди, що виникла внаслідок забруднення бункерною нафтою на території держави включно з її територіальним морем та у виключній економічній зоні. Тобто у випадку заходження морського судна до внутрішніх материкових вод держави та їх забруднення бункерною нафтою відносини відповідальності за забруднення мають регулюватися Міжнародною конвенцією про цивільну відповідальність за забруднення бункерною нафтою 2001 р., а враховуючи досить поширену практику такого заходження та наявність значної кількості суден класу «ріка-море», подібні випадки будуть непоодинокими.

Концепція субсидіарної міжнародно-правової відповідальності держави може бути застосована і до випадків, які підпадають під дію Конвенції про цивільну відповідальність за шкоду від забруднення нафтою в результаті розвідки і розробки мінеральних ресурсів морського дна 1976 р. Ця Конвенція застосовується виключно до шкоди від забруднення нафтою, що є наслідком інциденту, який стався на нафтовидобувній установці за береговою лінією найбільшого відпливу держави, під контролем якої дана установка перебуває, за умови, що ця шкода спричинена на території іншої держави-учасниці Конвенції чи в інших районах, де така держава має суверенні права на природні ресурси. Відповідно до ст. 6 Конвенції оператор нафтовидобувної установки вправі обмежити свою цивільно-правову відповідальність щодо кожної установки та кожного інциденту сумою в 30 млн. СПЗ протягом 5 років з дати відкриття Конвенції до підписання, і сумою в 40 млн. СПЗ після цього. Вказана сума має визначатися як критерій розмежування цивільно-правової відповідальності за забруднення оператора нафтовидобувної установки та міжнародно-правової відповідальності держави, під юрисдикцією або контролем якої ця установка перебувала.

Загалом зазначена Конвенція закріплює механізм цивільно-правової відповідальності оператора нафтовидобувної установки, подібний до механізмів відповідальності, передбачених Міжнародною конвенцією про цивільну відповідальність за забруднення моря нафтою 1969 р. та Міжнародною конвенцією про цивільну відповідальність за забруднення бункерною нафтою 2001 р., однак

Секція 1. Проблеми нормативно-правового регулювання національної безпеки в Україні

в контексті розгляду субсидіарної відповідальності держави за забруднення морських вод нафтою має певні відмінності.

Так, Конвенція про цивільну відповідальність за шкоду від забруднення нафтою в результаті розвідки і розробки мінеральних ресурсів морського дна 1976 р. поняття «шкода» тлумачить значно вужче, ніж зазначенні вище конвенції, і визначає його як заподіяні поза установкою збитки чи шкоду, що включають вартість попереджувальних заходів, і, крім того, збитки або шкоду, заподіяні поза установкою попереджувальними заходами. При цьому під попереджувальними заходами розуміються будь-які вмотивовані заходи, застосовані будь-якою особою щодо певного інциденту з метою попередження або зменшення шкоди від забруднення, за винятком заходів контролю за нафтовидобувною установкою чи свердловиною і заходів захисту, ремонту чи заміни установки. На наш погляд, прив'язка розміру шкоди виключно до вартості попереджувальних заходів є не виправданим звуженням змісту поняття «шкода», оскільки поза ним залишаються, а значить і не будуть відшкодовуватися оператором нафтовидобувної установки, такі види погіршення якості природного середовища, які не можуть бути взагалі або не були в даному випадку об'єктом попереджувальних заходів. Зокрема, неефективним та екологічно безцільним є видалення гідрофобних та гідрофільних залишків нафти пізніше, ніж через 3 місяці після забруднення, практично неефективні рятувальні заходи щодо морських птахів [10, с. 185], взагалі не може бути охоплена попереджувальними заходами упущена вигода риболовецької та рекреаційної галузей, а тому ці втрати не можуть бути включені до складу шкоди у розумінні Конвенції про цивільну відповідальність за шкоду від забруднення нафтою в результаті розвідки і розробки мінеральних ресурсів морського дна 1976 р. і відшкодовані в порядку цивільного судочинства, отже ця шкода може бути відшкодована тільки державою в порядку реалізації субсидіарної міжнародно-правової відповідальності. Але тут необхідно зазначити, що відповідно до Міжнародної конвенції про цивільну відповідальність за забруднення моря нафтою 1969 р. та Міжнародної конвенції про цивільну відповідальність за забруднення бункерною нафтою 2001 р., субсидіарна міжнародно-правова відповідальність держави настає тільки тоді, коли розмір заподіяної внаслідок забруднення шкоди перевищує межу цивільно-правової відповідальності або коштів власника судна недостатньо для покриття заподіяної шкоди у повному обсязі, то у випадку забруднення нафтою в результаті розвідки і розробки мінеральних ресурсів морського дна субсидіарна міжнародно-правова відповідальність держави має наставати у будь-якому випадку, оскільки в порядку реалізації цивільно-правової відповідальності оператора нафтовидобувної установки відшкодуванню підлягають далеко не всі елементи реально заподіяної шкоди. Тому ми вважаємо необхідною розробку на конвенційному рівні єдиного визначення поняття «шкода від забруднення нафтою», яке б одночасно застосовувалося до відносин, врегульованих Міжнародною конвенцією про цивільну відповідальність за забруднення моря нафтою 1969 р., Конвенцією про цивільну відповідальність за шкоду від забруднення нафтою в результаті розвідки і розробки мінеральних ресурсів морського дна 1976 р., Міжнародною конвенцією про цивільну відповідальність за забруднення бункерною нафтою 2001 р., і охоплювало б усі елементи шкоди, заподіяної таким забрудненням.

Аналіз Конвенції про цивільну відповідальність за шкоду від забруднення нафтою в результаті розвідки і розробки мінеральних ресурсів морського дна 1976 р. дозволяє зробити висновок, що у випадку такого забруднення може мати місце не лише субсидіарна, а й безпосередня міжнародно-правова відповідальність держави, дія або бездіяльність якої призвели до забруднення. Відповідно до ст. 3 цієї Конвенції оператор нафтовидобувної установки не відповідає за шкоду від забруднення, якщо шкода спричинена внаслідок воєнних дій, ворожих дій, громадянської війни чи

стихійного лиха, виняткового, неминучого та непереборного за своїм характером. Так само як і у випадках, передбачених раніше розглянутих конвенціях про цивільну відповідальність за забруднення товарною чи бункерною нафтою, в умовах дійсного форс-мажору оператор установки звільняється від цивільно-правової відповідальності, а держава, під юрисдикцією або контролем якої перебуває установка – від міжнародно-правової відповідальності за забруднення нафтою. Крім того, оператор залишеної свердловини не несе відповідальності за шкоду, заподіяну забрудненням, якщо доведе, що інцидент, внаслідок якого ця шкода була заподіяна, стався пізніше, ніж через п'ять років після дати, коли свердловина була залишена за повноваженнями і у відповідності з вимогами держави, під контролем або юрисдикцією якої дана свердловина експлуатувалася. У такому випадку повинна мати місце безпосередня міжнародно-правова відповідальність держави за шкоду, заподіяну внаслідок забруднення, в основі якої лежить обов'язок держави, на розпорядження чи з дозволу якої свердловина була залишена, забезпечити недопущення заподіяння іншим суб'єктам міжнародного права екологічної шкоди внаслідок виведення свердловини з експлуатації.

Враховуючи викладене, можна дійти висновку, що міжнародно-правове регулювання відповідальності за забруднення морського середовища нафтою є достатньо детальним, але значною мірою розрізним. Нині фактично сформувалися передумови для розробки на основі уже існуючих міжнародних конвенцій єдиного уніфікованого акту про відповідальність за забруднення моря нафтою, який би стосувався усіх видів нафтових забруднень, а у більш віддаленій перспективі – став би основою єдиного механізму міжнародно-правового регулювання юридичної відповідальності за забруднення планетарного середовища.

ЛІТЕРАТУРА

1. Лаверычев Е. Г. Осуществление защитных мер и имущественная ответственность за причинение ущерба морской среде (международно-правовые аспекты): дис. ... канд. юрид. наук. Москва, – 1998. – 148 с.
2. Колбасов С. О. Международно-правовая охрана окружающей среды. Москва: Междунар. отношения, – 1982. – 239 с.
3. Сидорченко В. Ф. Суда-спасатели и их служба. Морские аварии: технические и правовые проблемы. Ленинград: Судостроение, 1983. – 240 с.
4. Survey of State practice relevant to international liability for injurious consequences arising out of acts not prohibited by international law, prepared by the Secretariat. *Yearbook of the International Law Commission*. 1985. Vol. II. Part 1. Add. 1. New York, 1989. – P. 1-144.
5. Ответственность в связи с аварийным загрязнением вод: Документ Экономического и Социального Совета Организации Объединенных наций от 30.03.2001 г. № MP.WAT/2001/1/Add.1 URL: www.unec.org/env/documents/2001/wat/mp.wat.2001.1.add.1.r.pdf.
6. Koh K. L. Straits in International Navigation: Contemporary Issues. London, Rome, New York: Oceana Publications, 1982. – 225 p.
7. Berge Istra on Brasil – Japan route. *Marine Week*. 1976. – № 3. – P. 32-34.
8. Крупнейшие разливы нефти и нефтепродуктов в результате аварий танкеров. URL: http://www.odin.tc/disaster/tanker_top.asp.
9. Минаева И. Ю. К вопросу об актуальности правового регулирования гражданско-правовой ответственности за ущерб от загрязнения бункерной нефтью с судов. *Сибирский юридический вестник*. 2003. № 3. URL: <http://www.law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1138755>.
10. Гейнрих Д., Гергт М. Экология : dtv-Atlas. Москва: Рыбари, 2003. 287 с.

Секція 2.
Організаційно-управлінське
забезпечення діяльності
Єдиної державної системи
цивільного захисту

ЧИННИКИ ОПТИМІЗАЦІЇ ЗАКОННОСТІ ТА СЛУЖБОВОЇ ДИСЦИПЛІНИ В ОРГАНАХ ТА ПІДРОЗДІЛАХ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ

Горбаченко Ю. М., канд. істор. наук, доцент

Черкаський інститут пожежної безпеки імені Героїв Чорнобиля

Національного університету цивільного захисту України

Дотримання службової дисципліни та законності у сучасних умовах розвитку державного будівництва, набуває особливо важливого значення.

З'ясування чинників, завдяки яким можливо змінити дієвість роботи осіб рядового та начальницького складу служби цивільного захисту відноситься до не розв'язаних практикою та наукою питань. Від безумовної виконавчості того хто рятує життя інших залежить значною мірою не лише кількість врятованих та постраждалих, а також матеріальні цінності суспільства.

У власному науковому пошуку ми спираємось на доробки М. І. Ануфрієва, О. М. Бандурки, Є. Я. Оспіщева, якими визначено фактори впливу на підготовку правоохоронця. Проте постать осіб рядового та начальницького складу служби цивільного захисту і до цього часу не стала об'єктом наукового вивчення.

Підтримання на належному рівні службової дисципліни та законності особами рядового та начальницького складу служби цивільного захисту в службовій діяльності полягає насамперед, у бездоганному і неухильному дотриманні Конституції України, Кодексу цивільного захисту, Закону України «Про дисциплінарний статут служби цивільного захисту», інших статутів та нормативних актів.

Аналіз дисциплінарної практики, узагальнення накопичених наукових даних дозволяє визначити основні причини порушень законності та службової дисципліни. У вітчизняній юридичній літературі питанням дотримання законності та службової дисципліни присвячена значна кількість наукових праць М. І. Ануфрієва, О. М. Бандурки, В. С. Венедиктова, В. Г. Лихолоба, М. В. Парасюка, С. С. Сливки, В. І. Щербини, В. А. Друзя, О. В. Соболева, О. В. Тимченка, А. А. Стародубцева, І. В. Жданової, Є. Я. Оспіщева, О. Ю. Синявської та ін. Праці зазначених авторів можна вважати науковим фундаментом для подальших досліджень багатогранної діяльності по зміцненню законності та службової дисципліни осіб рядового та начальницького складу служби цивільного захисту.

Мета роботи полягає у теоретичному обґрунтуванні основних причини суб'єктивного характеру, що призводять до порушень режиму законності та службової дисципліни в процесі специфічної професійної діяльності осіб рядового та начальницького складу служби цивільного захисту, та підготовки відповідних заходів що до зміцнення та підтримання на належному рівні службової дисципліни та законності особами рядового та начальницького складу служби цивільного захисту.

Для досягнення поставленої мети визначено такі основні завдання:

визначення основних причини суб'єктивного характеру, що призводять до порушень режиму законності та службової дисципліни.

підготовка пропозицій щодо профілактики та недопущення порушень службової дисципліни та законності особами рядового та начальницького складу служби цивільного захисту.

Вивченням проблематики порушень законності та службової дисципліни займаються вітчизняні практики, учені М. І. Ануфрієв, О. М. Бандурка, Ю. П. Бітяк, В. С. Венедиктов, Є. Я. Оспіщев, Д. О. Гавриленко, А. Т. Комзюк, О. Ю. Синявська та інші.

Досвід і практика переконують у тому, що, як правило, факти порушення законності та службової дисципліни трапляються там, де панує ліберальне ставлення керівників до порушників, де не вирішуються проблеми осіб рядового та

Секція 2. Організаційно-управлінське забезпечення діяльності Єдиної державної системи цивільного захисту

начальницького складу служби цивільного захисту (зокрема, побутові, особисті), де не здійснюється на належному рівні якісна професійна підготовка та інше.

Такий стан справ завдає суттєвої шкоди авторитету органам та підрозділам цивільного захисту, підриває довіру до їх, створює несприятливі умови для роботи осіб рядового та начальницького складу служби цивільного захисту.

Законність є однією з фундаментальних категорій права, відіграє важливу роль у функціонуванні правових відносин суспільства. З появою держави і права вона знаходиться в центрі уваги представників багатьох наук, серед яких суттєву роль відіграє осмислення, відображення її у суспільній свідомості, оцінка її ролі в державному управлінні, правотворчому процесі, збереженні стабільності розвитку суспільства.

Законність – це державно-правовий режим, за допомогою якого забезпечується загальнообов'язковість юридичних норм в суспільстві та державі [7]. В умовах розбудови української держави дотримання і зміцнення законності в органах та підрозділах цивільного захисту набувають виняткового значення. Тому їй приділяється цій проблемі особлива увага на найвищому державному рівні.

Однак стан забезпечення законності в органах та підрозділах цивільного захисту в останній час викликає серйозне занепокоєння не тільки керівництва держави, а й широкого громадського загалу.

Сучасний стан розвитку суспільства і соціальна практика об'єктивно вимагають активного і цілеспрямованого вивчення існуючих соціально-правових проблем, в яких чільне місце займає законність, що є «критерієм правового життя суспільства і громадян» [7].

В юридичній науці під законністю розуміють «неухильне виконання законів і відповідних їм інших нормативних актів органами держави, посадовими особами, громадянами та громадськими організаціями». Це означає, що законність обов'язкова для всіх інституцій держави й суспільства. Вона також є обов'язковою умовою, що забезпечує безперешкодну реалізацію прав громадян, громадських утворень на самовираження та вільний розвиток.

Зовні законність виражено в законодавстві, під яким прийнято розуміти систему правових актів, у яких норми права знаходять своє зовнішнє відображення.

Будучи умовою вільного розвитку всіх і кожного, законність не повинна ототожнюватися з вседозволеністю. Саме законність, відображена в правових актах, є тією гранню, яка обмежує свободу кожного заради свободи всіх.

Якщо розглядати принцип законності щодо його практичного застосування, то законність означає, що всяке рішення державних і недержавних органів, уповноважених на те осіб не повинно суперечити чинному законодавству; має бути прийняте в межах компетенції органу або посадової особи, що його приймає, з додержанням необхідної процедури; мусить сприяти створенню, закріпленню або розвитку корисних для суспільства відносин.

Законність можна розглядати і як метод державного управління, тобто як сукупність прийомів, способів, за допомогою яких держава забезпечує належну поведінку своїх суб'єктів.

Законність – це також режим системи відносин громадян, громадських та інших недержавних утворень, органів місцевого самоврядування з органами, що представляють різні гілки державної влади. Такий режим має сприяти забезпеченню прав і законних інтересів особи, її всебічному розвитку, формуванню й розвитку громадянського суспільства, ефективній діяльності державного механізму.

Службова дисципліна – бездоганне та неухильне виконання особами рядового та начальницького складу служби цивільного захисту службових

Забезпечення цивільної безпеки України: сучасний стан і перспективи

обов'язків, установлених Кодексом цивільного захисту, Законом України «Про дисциплінарний статут служби цивільного захисту», іншими нормативно-правовими актами та контрактом про проходження служби в органах та підрозділах цивільного захисту.

До особливостей службової дисципліни в органах та підрозділах цивільного захисту можна віднести:

- сувору єдиноначальність, що характеризується категоричністю та імперативністю наказів та вказівок начальників органів та підрозділів цивільного захисту;
- обов'язок начальників органів та підрозділів цивільного захисту оперативно реагувати на здійснення підлеглим порушення дисципліни;
- наявність заходів заохочення та дисциплінарних стягнень;
- порядок оскарження дисциплінарних стягнень;
- границі дисципліни не обмежуються рамками службової діяльності;
- вона є необхідною умовою ефективного функціонування органів та підрозділів цивільного захисту, виконання поставлених перед ними завдань, функцій та обов'язків;
- передбачає дотримання вимог, які містяться в законодавчих та підзаконних актах, а також наказах начальників органів та підрозділів цивільного захисту усіх рівнів із питань їх службової та позаслужбової діяльності.

Переважну більшість таких вимог закріплено як загальні обов'язки осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту щодо дотримання службової дисципліни. Це такі як:

- дотримуватися законодавства, неухильно виконувати вимоги Присяги працівника служби цивільного захисту, статутів і наказів начальників;
- захищати життя, здоров'я права та свободи громадян, власність, довкілля, інтереси суспільства і держави;
- поважати людську гідність, виявляти турботу про громадян і бути готовим у будь-який час надати їм допомогу;
- дотримуватися норм професійної та службової етики;
- у службовій діяльності бути чесною, об'єктивною і незалежною від будь-якого впливу громадян, їх об'єднань та інших юридичних осіб;
- стійко переносити всі труднощі та обмеження, пов'язані зі службою;
- постійно підвищувати свій професійний та культурний рівень;
- сприяти начальникам у зміцненні службової дисципліни, забезпеченні законності та статутного порядку;
- виявляти повагу до колег по службі та інших громадян, бути ввічливим, дотримуватися правил внутрішнього розпорядку, носіння встановленої форми одягу, вітання та етикету;
- з гідністю і честю поводитися в позаслужбовий час, бути прикладом у дотриманні громадського порядку.

Особливістю таких вимог є те, що вони: по-перше, є загальними для усіх осіб рядового та начальницького складу служби цивільного захисту; по-друге, поширюються як на службову, так і на позаслужбову діяльність; по-третє, частина з таких вимог має морально-етичний характер, але беручи до уваги те, що вони дістали нормативне закріплення, їх необхідно розуміти як правові.

Службова дисципліна, моральні засади діяльності органів та підрозділів цивільного захисту, базуючись на високій свідомості працівників, у нинішніх умовах зумовлюються, зокрема, гуманізацією чинного законодавства, підвищенням інтересу до людської особистості, усвідомленням її як найвищої цінності. Все це, у свою чергу, вимагає від осіб рядового та начальницького складу

Секція 2. Організаційно-управлінське забезпечення діяльності Єдиної державної системи цивільного захисту

служби цивільного захисту, під час виконання службових обов'язків неодмінно бути витриманими, уважними, неупередженими у своїх діях, володіти належною культурою поведінки [2; 3].

Як відомо, незаконні дії, грубощі, факти особистої недисциплінованості, необґрунтовані рішення та інші неправомірні дії дестабілізуюче впливають на правопорядок у суспільстві. Тому необхідно систематично аналізувати, виявляти та вивчати умови та причини порушень службової дисципліни осіб рядового та начальницького складу служби цивільного захисту, вживати радикальні заходи щодо їх викорінення, виходячи зі специфіки роботи кожного органу чи підрозділу.

Значення дисципліни як правової категорії полягає в тому, що вона: по-перше, сприяє досягненню високої якості результатів праці окремо взятого з осіб рядового та начальницького складу служби цивільного захисту та всього підрозділу в цілому; по-друге, створює умови для осіб рядового та начальницького складу служби цивільного захисту трудитися з повною віддачею, проявляти розумну ініціативу й новаторство в праці; по-третє, підвищує ефективність виробництва й продуктивність праці кожного з осіб рядового та начальницького складу служби цивільного захисту; по-четверте, сприяє охороні здоров'я під час трудової діяльності, охороні праці кожного з осіб рядового та начальницького складу служби цивільного захисту й усього колективу в цілому [8].

Суттєвою причиною порушень службової дисципліни є інколи низька управлінська культура з боку керівників органів та підрозділів цивільного захисту, відсутність належного контролю, бюрократизм, що міцно вкоренився у стилі роботи деяких керівників. Новаторство, творчість у діяльності, не можуть знайти собі дорогу, нововведення надсилають обов'язково «зверху», і виконувати їх треба у примусовому порядку. Праця повинна обов'язково приносити задоволення, бути творчою і цікавою [6].

Законність і дисципліна – основні умови існування будь-якої демократичної держави, її обов'язкові риси. Вони невід'ємні одна від одної. Законність можлива тільки за суворого дотримання дисципліни всіма фізичними та юридичними особами, а дисципліна, в свою чергу, обумовлюється межами закону.

Нами проведено контент аналіз матеріалів офіційного сайту Головного управління ДСНС України Львівської області та визначено що, до основних причини суб'єктивного характеру, що призводять до порушень режиму законності та службової дисципліни відносяться:

- недостатня кваліфікація керівних кадрів;
- волюнтаризм у дисциплінарній практиці;
- низький рівень професійної підготовки та правосвідомості працівників;
- слабка постановка індивідуально-виховної роботи, особливо з молодим поповненням;
- відсутність належної вимогливості з боку керівників;
- відсутність стійких моральних переконань;
- самовпевненість, звичка не зважати на загальноприйняті норми поведінки;
- нерозуміння мети та характеру служби, відсутність зацікавленості в ній;
- небажання працювати;
- зловживання службовим становищем та владою;
- впевненість у можливості залишатися невиявленим;
- зневажливе ставлення до вимог службової дисципліни [11].

Зазначені прояви створюють ґрунт на якому вчинюються відповідні правопорушення.

Проаналізувавши результати нашого дослідження проведеного з респондентами які працюють в різних органах та підрозділах цивільного захисту, ми прийшли до висновку, що на стан дотримання законності та службової дисципліни значно впливає морально-психологічний клімат у колективі. Там, де обрані ефективні методи виховання особового складу, де налагоджений громадський осуд щонайменшого порушення, там дисципліна належна.

Одним із чинників збільшення кількості порушень законності та службової дисципліни, особами рядового та начальницького складу служби цивільного захисту є формалізм у системі службової підготовки. Службова підготовка зводиться до монотонного читання наказів та нотацій підлеглим, не проводиться глибокий аналіз дисциплінарних проступків допущених особовим складом, і як слідство необізнаність в питаннях законності та службової дисципліни.

Наступним чинником є застаріла система оцінки дисциплінарної відповідальності. Існуюча система дисциплінування є інфантильною до більшості дисциплінарних провин та не реагує на реальне становище у підрозділі, вона не є прозорою і, як слідство, рішення, які приймаються системою управління процесами дисциплінування, не відповідають необхідним вимогам.

Дисциплінарна відповідальність осіб рядового та начальницького складу органів та підрозділів цивільного захисту належить до спеціальної дисциплінарної відповідальності. Це зумовлено, у першу чергу, тим, що мілітаризована служба, до якої належить і служба в органах та підрозділах цивільного захисту, має ряд специфічних особливостей, невластивих цивільній службі [9], а, відтак, вона передбачена тільки для конкретно визначених категорій осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту на підставі Закону України «Про дисциплінарний статут служби цивільного захисту» і спеціальних нормативних актів. Внаслідок своєї особливості дисциплінарна відповідальність осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту характеризується спеціальним суб'єктом дисциплінарного проступку, особливим характером дисциплінарного проступку, спеціальними видами дисциплінарних стягнень, особливим порядком накладення та оскарження дисциплінарного стягнення.

Спеціальний суб'єкт дисциплінарного проступку та особливий характер дисциплінарного проступку. Таким суб'єктом виступає виключно особа рядового або начальницького складу служби цивільного захисту, зарахована до кадрів органів та підрозділів служби цивільного захисту. Вік суб'єкта дисциплінарного проступку обумовлюється мінімальним віком особи, яка може бути прийнята на службу, який, відповідно до Положення про проходження служби цивільного захисту особами рядового і начальницького складу, затвердженого Постановою КМУ від 11 липня 2013 року №593 складає 18 років [4]. Разом із тим, враховуючи поширення цього виду дисциплінарної відповідальності на курсантів навчальних закладів ДСНС України, цей вік може становити 17 років. Можна здійснити класифікацію суб'єкта дисциплінарного проступку в органах внутрішніх справ за такими критеріями.

Спеціальні види дисциплінарних стягнень. Для дисциплінарної відповідальності в органах та підрозділах цивільного захисту специфічною властивістю є наявність особливих заходів дисциплінарного впливу, що вживаються до осіб рядового і начальницького складу за порушення службової дисципліни. Відповідно до ст. 68, ст. 69 Закону України «Про дисциплінарний статут служби цивільного захисту» можуть застосовуватися такі стягнення: зауваження, догана; сувора догана; попередження про неповну службу відповідність; звільнення зі служби у зв'язку з систематичним невиконанням умов

Секція 2. Організаційно-управлінське забезпечення діяльності Єдиної державної системи цивільного захисту

контракту чи через службову невідповідність; звільнення з посади; пониження у спеціальному званні на один ступінь.

Для курсантів навчальних закладів ДСНС України відповідно до ст. 70 Закону України «Про дисциплінарний статут служби цивільного захисту» можуть застосовуватись: зауваження; догана; сувора догана; позбавлення чергового звільнення з розташування навчального закладу; позачергове призначення в наряд на службу.

Санкції за дисциплінарні правопорушення, передбачені Дисциплінарним статутом служби цивільного захисту, можна класифікувати таким чином:

– заходи дисциплінарного впливу, які не змінюють правового стану порушника службової дисципліни (зауваження, догана, сувора догана, позбавлення чергового звільнення з розташування навчального закладу; позачергове призначення в наряд на службу);

– заходи дисциплінарного впливу, які змінюють правовий статус порушника службової дисципліни (попередження про неповну службову відповідність, звільнення з посади; пониження у спеціальному званні на один ступінь);

– виключний захід дисциплінарного стягнення – звільнення зі служби у зв'язку з систематичним невиконанням умов контракту чи через службову невідповідність.

Стягнення накладають лише прямі начальники, рішення про накладення дисциплінарного стягнення оформлюються наказом, існує спеціальний інститут службового розслідування. Така особливість зумовлена мілітаризованістю служби в органах та підрозділах цивільного захисту, що, у свою чергу, зумовлює домінування принципів зверхності та ієрархічності. Це виявляється в тому, що право накладання і скасування мають прямі начальники. Водночас передбачена особлива процедура оскарження накладених стягнень.

Також до особливостей дисциплінарного провадження в органах та підрозділах цивільного захисту слід віднести наявність такої особливої форми, як службове розслідування. Усі вищезазначені характеристики визначають інститут дисциплінарної відповідальності в органах та підрозділах цивільного захисту.

Дослідження проблеми дотримання законності та службової дисципліни особами рядового та начальницького складу служби цивільного захисту, дозволяють запропонувати відповідні заходи щодо профілактики та недопущення порушень службової дисципліни та законності:

- удосконалення організації повсякденного процесу служби особового складу шляхом розробки та впровадження нормативно-правового порядку у вирішенні повторюваних завдань (розпорядок дня, правил дії по тривозі, підготовки і проведення навчальних занять, несення наряду і т. д.);

- удосконалення матеріально-технічних умов, необхідних для дисциплінованої поведінки осіб рядового та начальницького складу служби цивільного захисту, послідовне виключення того, що заважає їм дотримуватися правових, моральних і статутних норм;

- формування індивідуальної і колективної дисциплінованості, навчання підлеглих теоретичним та практичним основам в питаннях дотримання законності та службової дисципліни під час проведення занять із службової підготовки, виховання їх у дусі поваги до сформованого в підрозділі порядку;

- удосконалення управління системою дисциплінування, створення практично нової нормативно-правової бази і приведення її у відповідність до сучасного стану суспільних відносин.

Теоретичний пошук дав можливість з'ясувати співвідношення між законністю та службовою дисципліною. Законність можна розглядати як статистику

(сукупність норм, законодавчих актів), службову дисципліну – як динаміку законності (певні дії з виконання вимог норм і законодавчих актів).

Теоретичний аналіз чинників оптимізації законності та службової дисципліни, і проблем пов'язаних з функціонуванням системи дисциплінування підводить до питання про основні напрямки реформи даної системи. Основні зусилля доцільно зосередити на впровадженні нової нормативно-правової бази; реформуванні організаційно-управлінських структур; удосконалення форм і методів дисциплінування, враховуючи індивідуально-виховні важелі.

Надзвичайно актуальним є здійснення наукових досліджень з проблем зміцнення дисципліни та законності у діяльності осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту, підготовка науково обґрунтованих рекомендацій щодо попередження та викорінення негативних явищ у системі дисциплінування служби цивільного захисту.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. [Електронний ресурс].

2. Кодекс цивільного захисту України: Закон України від 30.08.2013 р. № 5403-VI / Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 34-35. – Ст. 458.

3. Про Дисциплінарний статут служби цивільного захисту: Закон України від 5 березня 2009 року № 1068-VI / Відомості Верховної Ради України. – 2009, № 29. – Ст. 398.

4. Положення про проходження служби цивільного захисту особами рядового і начальницького складу: Постанова КМУ від 11 липня 2013 року № 593. – [Електронний ресурс].

5. Ануфрієв М. І. Управлінські шляхи зміцнення дисципліни в органах внутрішніх справ (соціолого-правові аспекти): Дис. канд. юрид. наук. – Харків, 1998.

6. Комзюка А. Т. Адміністративна відповідальність в Україні : навч. посіб. / А. Т. Комзюка / за заг. ред.– 2-ге вид., перероб. і допов. – Х.: Ун-т внутр. справ, 2000.

7. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: Підручник. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.

8. Оспішев Є. Я. Організаційно-правове забезпечення службової дисципліни курсантів вищих навчальних закладів МВС України: Дис. канд. юрид. наук. – Харків, 2004.

9. Пришіпко С. М. Трудове право України: підручник / С. М. Пришіпко, О. М. Ярошенко. – Х., 2001. – С. 510.

10. Синявська О. Ю. Засоби забезпечення службової дисципліни в органах внутрішніх справ України (організаційно-правові питання): Дис... канд. юрид. наук. – Харків, 1998.

11. Матеріали офіційного сайту Головного управління ДСНС України в Львівській області [Електронний ресурс].

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЛЕЖНОЇ АКТИВНОСТІ ПРАЦІВНИКІВ ЯК ПРОБЛЕМА УПРАВЛІННЯ

*Грибенюк Г. С., д-р психол. наук, професор
Черкаський інститут пожежної безпеки імені Героїв Чорнобіля
Національного університету цивільного захисту України*

Постановка проблеми. Серед низки щоденних справ начальницький склад ДНСН України вирішує завдання управляти індивідуально та соціально-психологічними процесами розвитку працівників і, передусім, їх самоактивності. У кожному окремому завданні професійної діяльності керівник стоїть перед

необхідністю розв'язати завдання діагностики, корекції та розвитку спроможності працівника до само суб'єктних впливів та характеристик його психологічної готовності. Така робота не ведеться самотужки керівником, її суб'єктами є весь начальницький склад та психологи. Робота спрямована на оптимізацію самоактивності та виконується спільно, водночас на різних рівнях і напрямках підготовки працівника до завдань за призначенням.

Аналіз результатів досліджень [1], [2], [3], [4], [5] дозволяє зробити висновок про те, що за умовами виникнення й перебігу екстремальних ситуацій лежить протидія, протистояння екстремальності, яку здійснює особистість, долання нею певних перешкод, деструктивних впливів і небезпек. Увага науковців акцентована на функціональних проявах людини в екстремальних умовах, проте, особливості підготовки як суб'єкта відповідальності та саморегуляції майже зовсім не розкриті. Це повною мірою стосується підготовки до дій за призначенням і працівників, і керівників пожежно-рятувальних підрозділів ДСНС України.

Активне включення працівника у процес саморозвитку ставить до нього вимоги як до активного суб'єкта власних перетворень. Тому зрозуміло, якою гострою є необхідність у психологічних дослідженнях проблем активізації внутрішніх резервів людини у її професійній реалізації. Питання саморегуляції, само суб'єктних впливів для забезпечення ефективної професійної діяльності набувають надзвичайної значущості.

Безсумнівна значущість спроможності до саморегуляції в екстремальних умовах діяльності, вимагає розробки проблеми самоактивності особистості та певного осмислення, узагальнення і екстраполяції розроблених положень на професійну діяльність працівників, що виділено нами як невирішена частина загальної проблеми професійного розвитку працівників ДСНС України.

Перед нами стояла мета – розкрити типи само суб'єктних впливів працівників у ситуаціях професійної діяльності та проаналізувати їх взаємозв'язок із параметрами професійної діяльності та діяльності керівників підрозділів ДСНС України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Керівником підрозділу організаційно-управлінська робота ведеться на двох рівнях – розуміння психологічних явищ самоактивності та управління ними. На кожному рівні такої, по-суті, психологічної роботи, виділяються окремі завдання, які вирізняються предметно-практичним змістом і необхідністю використати спеціальні знання, практико-методичні засоби, психолого-педагогічну компетентність та культуру.

На рівні розуміння, – розв'язуються завдання, які є дослідницькими за своїм спрямуванням, для їх проведення необхідна певна теоретична підготовленість керівника, зокрема, знання поняттєвого апарату психологічної науки або залучення до тривалої роботи психолога. До таких завдань відноситься:

1. Фіксація існування явища само суб'єктного впливу. Змістове наповнення такої діяльності полягає в тому, щоб побачити явище, помітити його, вирізнити у психологічно нерозчленованому для непрофесіонала буденному житті працівника та професійній діяльності. Якщо явище мало прояви як очевидна проблема не підготовленості до виконання завдання, то зміст діяльності керівника полягає в тому, щоб прийняти дану проблему до розв'язання, як завдання управління рівнем психологічної готовності працівника до самоактивності, з організаційними, психолого-педагогічними, етичними наслідками. Фіксацію можна формалізувати записом у журналах індивідуально-виховної роботи, щоденниках наставників, звітах про стан дисципліни середнього та молодшого начальницького складу.

2. Опис явища. Зміст цього етапу полягає у тому, щоб дати розгорнуту характеристику явищ самоактивності, як мовою буденного спілкування,

зрозумілого не-психологу, так і за допомогою категорій психологічної мови, яка виділяє тонкі деталі, особливості та вже відомі закономірності.

3. Дослідження (цілеспрямоване спостереження за явищем самоактивності працівника, аналіз, експертиза, психодіагностика, природний експеримент, узагальнення одержаної достовірної психологічної інформації).

4. Пояснення (інтерпретація наявних даних, побудова концептуальних моделей, що дозволяють пояснити механізми явища самосуб'єктного впливу – його структуру, чинники виникнення і динаміки, залежність між різними параметрами-характеристиками, визначити показники і критерії оптимального або нормативного стану індивідуальних характеристик). Це пояснення фактично є обґрунтованим описом.

5. Прогнозування (побудова динамічних моделей перспективного стану готовності працівника до самосуб'єктного впливу за тих або інших умов управління).

6. Методичні рекомендації (система обґрунтованих пропозицій організаційно-управлінського характеру для інших керівників і начальницького складу підрозділу та тих, хто має відношення до організаційної системи у зв'язку з проблемою, яка розв'язується – для фахівців структур по роботі з особовим складом, медиків тощо).

На рівні управління розвитком самоактивності працівника, робота керівника передбачає практичний вплив на параметри самоактивності, зокрема: в процесі спілкування керівника із працівником, начальницьким складом, в підрозділі, в плануванні корегувальних і формувальних програм психологом, в процесі психологічного консультування, в індивідуально-виховній роботі з працівниками. Виходячи з основних характеристик явища самоактивності працівника та його інтерпретації, у керівника є підстави використати отримані результати в управлінському впливі, а саме:

1. Корегування саморозвитку (система компетентних професійних дій організаційно-управлінського, психолого-педагогічного, психотерапевтичного плану, які проводяться начальницьким складом, психологом, працівниками, по відношенню до відхилень в поведінці окремого працівника в колективі. Корегувальний вплив передбачає знання та обґрунтоване підтвердження необхідності функціонування відповідної норми).

2. Цілеспрямоване формування самоактивності працівника (її змістове наповнення як моменту професійної діяльності) має частковий збіг з корегуванням, водночас, і специфічні особливості. Відхилення від бажаного розуміється як певний дефіцит у працівника значущих знань, вмінь, навичок та мотивації самоактивності. Формами роботи можуть бути, і організація заходів психологічної підготовки до окремих ситуацій майбутньої професійної діяльності і психологічний тренінг і форми спілкування тощо).

3. Сприяння саморозвитку працівника передбачає внутрішній розвиток, самостійне долаання проблем, які виникають. Роль керівника полягає, передусім, у вмінні досягати позитивних зрушень в автономних діях працівника, ефективній діяльності без зовнішніх спонук. В умовах, коли немає зовнішніх впливів, працівник працює так, немовби є керівний вплив.

Таким чином, забезпечення самоактивності працівника у професійній діяльності є метою дій керівника і процесу службової підготовки.

Проведене професіографічне вивчення показало, що специфіка професійної діяльності висуває значні вимоги до параметрів саморегулятивних впливів працівників, зокрема, їх напруженості, величини, оптимального рівня, тривалості в часі, змістових характеристик дій. Зумовлена низкою чинників різної природи: середовищних, діяльнісних, особистісних, – напруженість саморегулятивних

Секція 2. Організаційно-управлінське забезпечення діяльності Єдиної державної системи цивільного захисту

впливів проявляється в ефективності дій, рівні особистої успішності, адаптованості та адекватності дій працівника щодо розвитку ситуації.

Більшість психологів які вивчають професійну діяльність в екстремальних умовах солідарна у тому, що в результаті саморегулятивних впливів у психіці фахівця відбуваються зміни. Ці зміни розглядаються на різних рівнях, а звідси, існують різні підходи до їх дослідження. Функціональний підхід, відповідно до якого саморегулятивна активність має бути спрямована на розвиток м'язово-рухових та психічних функцій: відчуття, сприймання, наочно-дієвого мислення, уваги, вольових якостей тощо. Особистісний підхід стверджує, що саморегулятивні впливи мають бути зосереджені на створення самоактивності загалом, оскільки постійні зміни відбуваються не лише в окремих органах, які беруть участь у виконанні певного руху, а, передусім в особистості, організмі в цілому. Тільки на основі всієї системи змін можливо виявити особливості стійких та динамічних характеристик саморегулятивних впливів у процесі розвитку самоактивності працівника.

Саморегулятивні впливи – це свідомий процес відтворення внутрішньої моделі діяльності і регуляції поведінки у напружених ситуаціях на основі особистого досвіду та власних уявлень про розвиток ситуації.

Змістом процесу самоактивності необхідно вважати систему навичок та вмій, засобів діяльності суб'єкта, що визначають спроможність управляти своєю поведінкою, станами та діяльністю під час виконання поставленого завдання, а також сформованість механізмів саморегуляції.

У науковій літературі немає єдності у виокремленні конкретної системи якостей, які характеризують специфіку саморегулятивних впливів у ситуаціях виконання професійного завдання. Автори [6], результатом саморегулятивних впливів пропонують вважати добре розвинені розумові, емоційні, вольові процеси та навички, без вказівок на їх конкретний зміст, що ускладнює їх виявлення у конкретного фахівця. Юсов В. Т. [8] виокремлює моральну регуляцію і професійно важливі якості та вважає їх сформованість результатом самоактивності.

На основі проведеного теоретичного і прикладного аналізу самоактивності фахівців в екстремальних умовах, з огляду на результати професіографічного вивчення, ми провели типологізацію само регулятивної активності за її рівнями. Розроблені критерії та показники, які у своїй сукупності складають методичний інструментарій для практичного визначення саморегулятивної активності працівників.

Критерії та показники самоактивності працівників у професійній діяльності наступні:

- прагнення до розв'язання складних завдань діяльності;
- здатність до вияву ініціативи у прийнятті відповідальності;
- спроможність самостійно долати будь-які перешкоди у праці;
- збереження працездатності в екстремальних умовах на основі посилення самоконтролю психічних процесів, емоційних станів;
- здатність самостійно планувати власну діяльність на близьку та віддалену перспективи;
- усвідомлення особистої та суспільної значущості власної діяльності;
- здатність до само суб'єктної дії за будь-яких умов: актуалізація внутрішніх потенційних можливостей, стійка потреба у самовдосконаленні своєї особистості у духовному та професійному планах;
- рівень спеціальних професійних знань.

Сформована одного разу само суб'єктна активність не забезпечує кожний раз необхідних результатів навіть в аналогічних умовах діяльності [7]. Тому для практичної діяльності необхідно знати, як здійснюється перехід від стійкої,

тривалої до ситуативної самоактивності. У літературі є дані про те, що при зустрічі з реальними труднощами професійної ситуації відбувається перебудова психічної діяльності фахівця, актуалізація раніш сформованих якостей. При цьому найчастіше увага звертається на зміни психологічної активності фахівця, на його налаштованість та змобілізованість на якісне виконання поставленого завдання. Саме явище «налаштованості» та «змобілізованості» тлумачиться неоднозначно, а іноді ці поняття використовуються як синоніми [9].

На нашу думку, керівнику корисно уявляти взаємозв'язок цих явищ та особливостей їх проходження на кожному рівні, тому подаємо власне тлумачення (табл. 1.): На кожному рівні визначається специфічний перебіг психічної напруженості; яка має свої особливості адаптації, міжрівневої регуляції та саморегуляції, і тому свої можливості визначення показників та критеріїв готовності.

Табл. 1 – Наслідки прояву саморегулятивної активності працівника

Зміни особистості працівника на рівні:	Наслідки у професійних ситуаціях та їх прояви:		Методи вияву саморегулятивної активності
	напруженість	адаптованість	
соціально-психологічному	небажання проявити себе негативно перед іншими	виконання дій на очікуваному рівні	спостереження
	очікування негативних оціночних суджень з боку керівника та інших працівників	наслідування досвіду кращих, впливи, які налаштовують	аналіз висловлювань про власну готовність
індивідуально-психологічному (особистісному функціональному) і	сумнів у спроможності подолати труднощі	впевненість у собі та інших	аналіз технології виконання дій
	підвищене емоційне реагування на вплив труднощів	позитивна налаштованість на подолання труднощів;	аналіз ситуації виникнення потреби
	зосередженість на власних переживаннях	безпомилкові дії	спостереження
	страх зробити помилку;	зібраність, зосередженість, скоординоване реагування на розпорядження	
	поява недоцільних рішень і дій		
психофізіологічному	відхилення психофізіологічних реакцій від норми	стабілізація на рівні	психофізіологічні методи

Секція 2. Організаційно-управлінське забезпечення діяльності Єдиної державної системи цивільного захисту

Отже, саморегулятивна активність – явище багатопланове з проявами, в усіх підструктурах цілісної психологічної структури особистості.

Різні компоненти і прояви саморегулятивної активності до діяльності ще не мають необхідних доробки і систематизації. Але цілком очевидно, що в динамічній і цілісній структурі саморегулятивної активності є певне стрижневе, спрямовуюче утворення. Це само суб'єктні впливи (дії) забезпечення спроможності до яких стає важливим завданням підготовки працівників.

Таким чином, забезпечення саморегулятивної активності у професійній діяльності виступає кінцевою метою процесу службової підготовки працівника. Проведене дослідження, типів, критеріїв, показників саморегулятивної активності у ситуаціях професійної діяльності та їх моделювання на рівні виконання окремих завдань має метою з'ясувати психолого-педагогічні умови ефективної підготовки працівників до професійної діяльності в екстремальних умовах.

Завдання на розвиток самоактивності підлеглих у професійних ситуаціях є такими, що предметами оперування для керівника стають предметні дії з підлеглими, знання або поняття, чи певні дії з різними елементами реальності, довжиною, площею, напрямками, нахилами тощо. Екстремальними чинниками, що долає працівник під час виконання завдань та засоби саморегуляції є такими:

Табл. 2

Екстремальні чинники, що долає працівник під час виконання завдань:	Засоби саморегуляції, які необхідні для успішного подолання цих труднощів
1	2
<ul style="list-style-type: none"> – обмеженість часу; – не передбачуваність; – стиснутість у часі перебігу подій екстремальної ситуації; – єдиний можливий засіб розв'язання питання; – здатність до прийняття нестандартних рішень, які є єдино можливим засобом досягнення успіху; – здатність до прийняття нестандартних рішень в ситуаціях дефіциту засобів досягнення успіху; – дефіцит інформації; – невизначеність міри ризику; – невизначеність динаміки розвитку загрозливих чинників ситуації; – невизначеність кінця терміну перебування у небезпечній ситуації; – контроль над неадекватними реакціями на ситуацію, які стають гальмом досягнення успіху, в першу чергу для самої людини; з огляду на те, що це колективно-групова діяльність, є характеристики такої діяльності, пов'язані з необхідністю контролю над неадекватними реакціями інших, 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Здатність асоціювати соціальну значущість з екстраполяцією особистісного усвідомлення значущості. 2. Засоби самонавіювання. 3. Контроль або здатність усвідомлювати співвідношення, яке має поведінка із завданням в ситуації. 4. Встановлення міри відповідності активності специфіці ситуації. 5. Внесення коректив у прояви бажаної активності при знаходженні відхилень. 6. Визначення специфіки моменту і початкового етапу. 7. Знаходження можливості корегувати діяльність. 8. Контроль над мисленнєвими операціями для розв'язання завдань в ситуаціях. 9. Засоби регуляції, які адекватні ситуації. 10. Активізація себе на дії, виходячи з самоповаги, із значущості свого «Я». 11. Бачення свого «Я» в різних іпостасях

1	2
<p>зокрема, тих, хто включений в єдину смислову низку виконання завдання;</p>	
<ul style="list-style-type: none">– жорстокість, нестандартність, винятковість діяльності її щоденною, щохвилинною близькістю загрози смерті;– діяльність в екстремальних умовах ставить людину перед жахливими видовищними ситуаціями, які вона не витримує емоційно;– діяльність специфічна, тим, що потребує побудови плану дій, пошуку засобів реалізації дій, з тим, щоб вибрати найсуттєвіші прояви діяльності, які вимагають постійної саморегуляції з метою подолання екстремальності та досягнення бажаного результату;– непередбачуваність зміни ситуації, що зумовлена багатофакторністю впливів на перебіг подій в екстремальних ситуаціях;– необхідність швидкого визначення мети дій (розв'язання завдання із розміщенням сил та засобів на місці пожежі);– відшукання засобів та способів її досягнення (на основі самооцінки, уявлень особистості про себе);– аналіз наявної ситуації та прогноз її можливих перетворень – створення моделі наявної та передбачуваної ситуації:– прихований характер інформації про можливий розвиток ситуації («Вогонь має душу: ти його чекаєш тут, а він виривається там, і нічого не можеш зробити, якби знав про наявність ходу на горищі. На твоїх очах згорає двоповерховий красень-дім від маленького сарайчика-прибудови»);– передбачення можливих результатів та наслідків власних дій для себе та оточення («Розвідку провів сам, взяв ствол, рукав, притушив, працюйте тепер, хлопці»);– антиципація дій оточенням, передусім значущим;	

Продовження таблиці

1	2
<ul style="list-style-type: none">– не визначеність із розміщенням сил та засобів;– роботи на висоті;– робота в темряві;– індивідуальна неповторність небезпек («...не знаєш планування, підвалу»);– небезпека вибуху;– небезпека обвалення конструкцій, де працюють виконавці;– страх, що хтось постраждає з підлеглих;– стони, постраждалих, вид покалічених, поранених, яких відвозять машини швидкої допомоги;– крики дорослих, дітей про допомогу;– крики про те, що будуть пригати з п'ятого поверху;– тривале, на весь час гасіння, очікування якоїсь небезпеки;– багаточасове безперервне виконання обов'язків;– ризик враження електричним струмом («Під'їжджаємо, бачу, щит – електричний назовні, а вимикач десь у середині, в полум'ї»);– брак часу;– холод, вологість, мокрота;– безпосереднє відчуття, мокрого одягу, взуття, захисної маски на обличчі («...не відчуваєш ні холоду, ні мокрого одягу, думаєш про те, як скоріше гасить»); <p>розуміння того, що ціна ризику власним життям може бути високою (врятоване життя людини із верств населення, які в сьогоднішніх соціально-економічних умовах України є соціальними ізгоями «врятуєш алкоголічку»)</p>	

Крім того, для професійних завдань характерним є розвиток самоактивності та його певна спеціальна модельність, яка напрацьовується завчасно. Модельний характер ситуацій та умов відбивається на способах побудови керівником своїх професійних дій та операцій, а також їх орієнтовній основі. Зокрема, у ситуаціях

з екстремальними параметрами, де існує тільки одна мета та один правильний варіант дій, який реалізується через обмежений набір операцій, наприклад, у ситуаціях прямування до місця надзвичайної події, рятування людей під завалами, само рятування із вогняної пастки, пошуку людей в умовах обмеженої видимості, надання технічної допомоги у дорожньо-транспортній пригоді тощо. Якщо допомога затримується, рятувальні роботи стають не ефективними. Дуже важко у стислі терміни провести розвідку та прийняти рішення, про те в якій кількості та якому напрямку направляти сили та засоби. Отже, чинник часу та отримана оперативна інформація вимагають швидких або готових раніше напрацьованих рішень за наперед визначеними орієнтирами, моделями.

В умовах виконання професійного завдання керівником, орієнтири-замінники «закладені» в його уявленнях і виражені у символічній формі або схематичному зображенні, крім того, передбачають належний алгоритм дій з ними. Керівнику, який хоче пізнати логіку ситуації, необхідно проходити певні процедури розумової активності та психічної регуляції: виділити суттєві ознаки реальності, ідентифікувати дійсні факти ризиків та співвідносити їх із власними емпіричними уявленнями про хід рятування; з'ясувати предмет та послідовність своєї роботи; конкретизувати зміст роботи.

При постановці завдання підлеглим в межах професійної ситуації наявним є те, з чим необхідно оперувати (елементи реальної предметно-практичної ситуації), а також те, який результат треба отримати (мета процесу розв'язання). Мета оформлюється в питаннях, а те, з чим має оперувати керівник для досягнення мети приймається за вихідні дані.

Оскільки елементи реальної предметно-практичної ситуації у професійній діяльності пов'язані один з одним (середовища, діяльності, особистості), то розуміння завдань працівником означає успішну побудову єдиної «зрозумілої» картини. Вирішення професійного завдання полягає в знаходженні ланцюга цілісної зрозумілої картини, який, відповідно до поставленого завдання, є «невідомим», а також співвіднесенні цього ланцюга з емпіричною картиною для знаходження йому місця в ній, що виступає як розв'язання завдання. Отже, професійне завдання, відповідно до специфіки професійної діяльності ДСНС України, зводиться до конструювання та синтезу даних емпіричного типу, на відміну від знань теоретичних.

Для розв'язання професійних завдань і керівник, і працівник здійснюють логічну рефлексію або усвідомлення способів організації власного мислення, побудови та зміни груп мисленнєвих операцій. Застосування рефлексії передбачає самозвіт та самоконтроль, оцінку себе та побудову концепцію себе-в-ситуації [10]. Тільки в ході спроб вдосконалити форму свого мисленнєвого процесу та власну самоактивність під час виникнення відповідних ускладнень з'являється можливість здолати перешкоди. Розглянемо детальніше ці дії у вигляді певного циклу.

Професійне завдання ставиться ззовні. В процесі його розуміння, прийняття та розв'язання воно по-різному усвідомлюється як предмет самоактивності працівника.

Означений характер воно набуває для суб'єкта лише після того, як стає зрозумілим зміст завдання та відбувається самовизначення суб'єкта. В результаті самовизначення започатковується ставлення до себе в уявленому плані як до того, хто може змінити прояви своїх потенцій на основі власних суб'єктних можливостей. Міра напруження саморегулятивних впливів, прояви яких припускаються у процесі розв'язання завдання, визначається суб'єктом лише такою, яка необхідна для ініціювання потребового стану у практичних діях, рефлексії можливих ускладнень в діях, виникнення потреби у зміні дій, а також зміни себе у цих діях.

Секція 2. Організаційно-управлінське забезпечення діяльності Єдиної державної системи цивільного захисту

Збільшення ступеня труднощів у розв'язанні завдання викликає зупинку зазначеного циклу процесів самоактивності. Для працівника є індивідуальною та міра, якою завдання сприймається ним як занадто складне та припиняється відповідне напруження саморегулятивних впливів. Типізації цієї міри вимагає практика професійної діяльності.

Якщо індивідуальні особливості дають можливість суб'єкту впевнено впливати на регулятивні процеси та їх проходження відбувається без ускладнень, то напруженість саморегулятивних впливів відповідає типу «звичайної», а професійна ситуація є також «звичайною».

Якщо індивідуальні умови, в яких здійснюються саморегулятивні впливи, викликають у суб'єкта відчуття того, що завдання неможливо виконати без ускладнень, то ставлення та підхід суб'єкта до власної самоактивності є «напруженим», а ситуація – «напруженою».

Розглянутий цикл складається з первинної спроби або рішення діяти, ускладнень у діях, рефлексії або усвідомлення причин невдачі, зміни дій або їх регуляції, зміни себе у діях або саморегулятивних дій. Ми розглядаємо його як вихідний пункт для характеристики двох типів професійної ситуації «звичайної» та «напруженої», а також, «звичайного» та «напруженого» характеру само регулятивних впливів. Коли завдання розв'язується без проходження циклу, тоді воно не змінює суб'єкта і перестає мати розвивальне значення.

Моделювання професійної ситуації як «напруженої» передбачає, що суб'єкт не може пройти цикл без ускладнень. Отже, цей тип ситуацій спрямований на прискорення змін суб'єкта через збільшення обсягу та значущості рефлексії, самовизначення, більших вимог до свідомості, самосвідомості, наполегливості особистості. Він передбачає, що при виникненні ускладнень у проходженні первинного циклу, працівник усвідомлює ситуацію ускладнення, виявляє його причину через уявлення логіки всього циклу до появи ускладнення; завдяки цьому з'ясовує розбіжності між власним способом дій та обставинами, які склались; виокремлює у обставинах те, що стосується способу досягнення мети; визначається щодо його прийнятності; відчуває суб'єктивну готовність до само зміни; реалізує новий спосіб дій та проявляє наполегливість у його реалізації.

Тим самим, предметом перетворень у професійній ситуації як ситуації «із напруженням» (2-й тип) є спроможність суб'єкта та відповідні їй знання, вміння, суб'єктивне ставлення до дій, пов'язані із змінами свого «Я», а не лише досягненням мети. Тому, саморегулятивні впливи у такого типу ситуаціях спрямовані на вдосконалення механізму само змін, тоді як в ситуаціях «без напруження» (1-й тип) саморегулятивні впливи спрямовані на використання сформованих можливостей до само змін.

Якщо у розв'язанні завдань першого типу рівень рефлексивного самоаналізу визначається досягненням мети професійного завдання, то у вирішенні завдань другого типу основним чинником успішності є чіткість уявлень про себе, свої потенції, здатність пролонгувати їх зміни, співвіднести власні спроможності та їх прояви, зокрема ті, що піддаються зовнішньому контролю.

Висновки. Проведене вивчення дозволяє сформулювати психолого-педагогічні вимоги до організації психологічної підготовки працівників на рівні виконання окремого завдання. Керівник створює педагогічні ситуації з огляду на можливість само суб'єктної регуляції для зміни та само зміни працівників. Створені ним умови передбачають, що працівник отримує практичний досвід само суб'єктних впливів різних типів: по-перше, рефлексії працівником самого себе та сфокусованості його самоконтролю на способі досягнення мети або на способі само

суб'єктного впливу, а також досвід застосування засобів самоорганізації. По-друге, працівник отримує досвід застосування та формування у себе рефлексії, способів досягнення мети, засобів самоорганізації, а також, досвід формування у себе засобів самоорганізації та їх вдосконалення.

Перспективи подальших досліджень пов'язані з вивченням того, як, керівник у процесі формування готовності до дій предметно-практичного плану, водночас, з цим формує у працівника психологічні механізми само суб'єктних впливів та само зміни; створює умови для функціонування у працівника само суб'єктної активності.

ЛІТЕРАТУРА

1. Грибенюк Г. С. Психологічні основи становлення саморегуляції у навчально-професійній діяльності майбутніх рятівників: дис. докт. псих. наук: 19.00.07 / Грибенюк Геннадій Сергійович. – К., 2007. – 538 с.
2. Столяренко А. М. Экстремальная психопедагогика: – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – 607 с.
3. Самонов А. П. Психологическая подготовка пожарных. – М.: Стройиздат, 1982. – 79 с.
4. Макаренко Н. В. Теоретические основы и методики профессионального психофизиологического отбора военных специалистов. – К.: Наукова думка, 1996. – 336 с.
5. Дьяченко М. М., Кандыбович Л. А. Психологические проблемы готовности к деятельности. – Минск, 1976. – 175 с.
6. Психологія самоактивності учнів у виховному процесі: навчально-методичний посібник / За заг. ред. М. Й. Боришевського. – К.: ІЗМН, 1998. – 192 с.
7. Савчин М. В. Духовний потенціал людини (Навчальне видання): [монографія]. – Вид. 2-ге, пер., доп. – Івано-Франківськ: Місто НВ, 2010. – 508 с.
8. Юсов В.Т. Психологическое обеспечение безопасности полётов в авиационных частях: Дис... канд. психол. наук: 19.00.05. – М.: ВПА, 1995. – 163 с.
9. Анисимов О. С. Акмеологические основы рефлексивной самоорганизации педагога: творчество и культура мышления: Дис... в виде научн. докл. ... д-ра психол. наук: 0.00.01. – М., 1994. – 77 с.
10. Никифоров Г. С. Самоконтроль человека. – Л. : Изд-во ЛГУ, 1989. – 191 с.

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ПРОВЕДЕННЯ МЕДИЧНОЇ ТА СОЦІАЛЬНОЇ РЕАБІЛІТАЦІЇ В УКРАЇНІ

*Губенко І. Я., канд. мед. наук, доцент,
академік Української академії наук, заслужений лікар України,
Шапошнікова В. М., канд. мед. наук
Черкаська медична академія*

Постановка проблеми. Політичні, економічні, духовні зміни, що відбуваються в сучасному українському суспільстві викликають необхідність перегляду поглядів на систему реабілітації та потребують змін традиційних установок, пошуку нових шляхів оптимізації життєдіяльності інвалідів в соціальному середовищі. Дана тема є актуальною не лише з медичних та економічних питань, а й з точки зору гуманного ставлення суспільства до людини.

У будь-якій країні уникнути захворюваності та інвалідності – неможливо. За даними статистики, на сьогодні в Україні налічується понад 2,7 млн осіб з інвалідністю [1, 4], велика частина з яких – особи працездатного віку. Даний факт

Секція 2. Організаційно-управлінське забезпечення діяльності Єдиної державної системи цивільного захисту

постає медичною та соціальною проблемою та завдає чималих збитків фінансовій системі держави. Доведено, що динаміку рівня інвалідності можливо контролювати, залежить вона від багатьох чинників, а також соціально-економічного розвитку країни, стану системи охорони здоров'я, історичних обставин, зокрема, участі країни у воєнних конфліктах.

Необхідність розв'язання проблеми реабілітації учасників бойових дій чи осіб, прирівняних до них, на сьогодні, є одним з питань, якому приділяється значна увага та яке виноситься на порядок денний засідань урядових комітетів і громадських організацій. Збільшення частоти нещасних випадків, травм, поранень учасників бойових дій чи осіб, прирівняних до них, зростання частоти захворювань, що призводять до інвалідності, поряд із низькою народжуваністю та високим показником смертності спричиняють погіршення демографічної ситуації в Україні. Наразі викликає необхідність проводити пошук ефективних засобів профілактики й реабілітації постраждалих та хворих. Багатогранність завдань медичної реабілітації постраждалих в бойових діях та у сфері цивільного захисту потребує ефективного функціонування цієї системи як самостійного напрямку клінічної та соціальної медицини.

Відомо, що реабілітація є необхідною для загального, фізіологічного, фізичного та психологічного відновлення осіб у зв'язку з пораненнями, контузіями, травмами, опіками, психічними розладами та іншими ушкодженнями при виконанні службових обов'язків. Якщо не будуть проводитись реабілітаційні заходи серед даної категорії осіб, то у найближчі 20 років можуть виникнути проблеми. Адже відомі статистичні дані про «в'єтнамський» та «афганський» синдроми. У 1970-х роках в США у 25 % учасників бойових дій, які навіть не мали каліцтва, згодом загострилися різні психічні та психологічні порушення, а серед поранених і покалічених таких було 42 %, близько 100 тис. ветеранів у різний час наклали на себе руки, а від 35 до 45 тис. донині ведуть замкнутий спосіб життя». Отже, після війни у В'єтнамі Сполучені Штати Америки втратили людей значно більше, ніж під час бойових дій (через алкоголізм, наркоманію, самогубства) [1, 2, 6]. Тому реабілітація після закінчення бойових дій набуде особливого значення для нашого суспільства. І чим раніше й повніше її надаватимуть учасникам бойових дій, тим менше проблем виникатиме. Представники влади разом із громадськими організаціями та зарубіжними партнерами намагаються знайти шляхи розв'язання складної проблеми – лікування й реабілітація потерпілих.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На сьогодні реабілітація зайняла важливе місце серед провідних медико-соціальних напрямів, які вивчаються та удосконалюються у всьому світі. У сучасній науковій літературі окремі аспекти професійної підготовки майбутніх фахівців з фізичної реабілітації були предметом вивчення багатьох вчених. Аналіз наукових досліджень свідчить, що вивченням питання професійної підготовки майбутніх фахівців з фізичної реабілітації займалися В. В. Григоренко, В. О. Кукса, Ю. О. Ляний, О. Д. Міхеєнко, В. П. Мурза, О. П. Сущенко, М. С. Герцик та О. М. Вацеба [3, 7]. В Україні спеціальність «Фізична реабілітація» пройшла первинне формування у середині 90-х років минулого століття. Частково це відбулося як результат розширення контактів та обміну досвідом із органами охорони здоров'я зарубіжних країн та базисом розвитку фізичної реабілітації був досвід використання лікувальної фізичної культури, нагромаджений у країнах пострадянського простору.

Наукові дослідження впливу сучасних засобів реабілітації чітко показали, що правильно вибрана програма може повернути до активного життя 50 % травмованих та тяжкохворих осіб [4, 8]. Економісти дійшли висновку, що ігнорувати проблему відновлення працездатності постраждалих та хворих значно

дорожче, ніж проводити активну реабілітацію на ранній стадії захворювання. На сьогодні проведення реабілітації пацієнта є кропіткою роботою команди медиків-професіоналів, направленої на поновлення здоров'я пацієнта. Процес реабілітації є комплексом заходів медичного, фізичного, психологічного й соціального характеру, спрямованих на найбільш повне поновлення здоров'я, психічного стану та працездатності осіб, що втратили дані властивості в результаті поранення, захворювання чи нещасного випадку.

Формулювання цілі статті. Метою нашої статті є визначення та обґрунтування актуальних питань щодо проведення в Україні результативної медичної та соціальної реабілітації хворих та постраждалих під час воєнних дій чи ліквідації природних та техногенних катастроф.

Виклад основного матеріалу. За визначенням Всесвітньої організації охорони здоров'я (ВООЗ), реабілітація – це використання усіх можливостей з метою зниження впливу станів, що унеможливають виконання повсякденної діяльності або призводять до інвалідності та забезпечення особам із обмеженнями життєдіяльності можливості досягнення оптимальної соціальної інтеграції. Реабілітація відіграє одну з провідних ролей у досягненні стратегії ВООЗ «Здоров'я для всіх у XXI столітті». Комітет експертів з медичної реабілітації ВООЗ наголосив, що «Реабілітація – це процес, метою якого є запобігання інвалідності під час лікування захворювань і допомога хворому у досягненні максимальної фізичної, психічної, професійної, соціальної та економічної повноцінності, на яку він буде здатний в межах існуючого захворювання».

За даними експертів комітету ООН, кожен витрачений на реабілітацію долар швидко окупиться й повертається в десятикратному розмірі, а профілактичні витрати значно менші витрат на лікування. У відповідності до рекомендацій ВООЗ, реабілітація має бути комплексною та включати стаціонарний період, період одужання, підтримуючий період. У межах цих періодів медиками вирішуються задачі кожного виду реабілітації.

У 2015 р. в Україні відбувся аудит системи реабілітації Комітетом експертів з медичної реабілітації ВООЗ, який зробив висновок щодо системи надання реабілітаційної допомоги в нашій країні. Зокрема, експерти ВООЗ відзначили відсутність в Україні таких професій: лікар з фізичної та реабілітаційної медицини, фізичний терапевт, ерготерапевт. Задля покращення в Україні здоров'я, функціонування та якості життя осіб з обмеженнями життєдіяльності, експертами було рекомендовано: реабілітаційні послуги, пов'язані зі здоров'ям, запроваджувати на всіх рівнях охорони здоров'я (первинному, вторинному, третинному) та етапах надання допомоги. Сектор первинної медичної допомоги має зайняти ключову роль у довготерміновій реабілітації та стати вихідною точкою для спеціалізованих реабілітаційних послуг.

У країнах Євросоюзу фізична та реабілітаційна медицина (ФРМ) є окремою, незалежною медичною спеціальністю, яка сконцентрована на поновленні фізичного та когнітивного функціонування особи, покращенні якості життя пацієнта, модифікації особистісних та оточуючих (середовище) чинників. Спеціалісти з ФРМ у своїй роботі базуються на цілісному підході до осіб із травмами, гострими та хронічними станами, наприклад, із м'язовоскелетними та неврологічними проблемами, після ампутацій, із дисфункцією тазових органів, кардіореспіраторною недостатністю та порушеннями внаслідок хронічного болю чи раку. Спеціалісти з ФРМ працюють у різноманітних установах – від гострих блоків до суспільних закладів. Вони використовують спеціальні діагностичні інструменти та застосовують засоби, що включають фармакологічні, фізичні, технічні, освітні й професійні втручання [3].

Секція 2. Організаційно-управлінське забезпечення діяльності Єдиної державної системи цивільного захисту

На сьогодні у економічно розвинутих країнах використовується реабілітаційний напрям в медицині, головним завданням якого є етапне, комплексне відновлення здоров'я постраждалого (пацієнта). Важлива роль у цьому процесі належить галузі охорони здоров'я – медичній та соціальній реабілітації, яка підвищує якість лікування захворювань, запобігає можливим ускладненням, покращує функціональну здатність органів та систем, відновлює працездатність, зменшує ймовірність інвалідності. А особам, які вже мають інвалідність (людям з особливими потребами) реабілітація допомагає розвинути навички самообслуговування, пристосування до життя у нових умовах, що виникли внаслідок поранення, хвороби чи травми.

В Україні актуальності темі змін в системі реабілітації надали учасники бойових дій та особи прирівняні до них, які мають каліцтва. Вони змусили по особливому звернути увагу на проблему реабілітації в нашій країні. Адже ці активні й молоді люди бажають повернутися до нормального соціального життя, бути корисними та почуватися повноцінними членами суспільства. В Україні наразі зроблено перші важливі кроки із залучення світового досвіду для проведення реабілітації в закладах охорони здоров'я.

На сьогодні підхід до проведення реабілітації повинен бути комплексним та своєчасним. Так, базуючись на багатоплановості задач реабілітації, її умовно можна поділити на складові: медична, фізична, психологічна, соціальна, професійна. Медичний аспект реабілітації представляє собою комплекс лікувальних заходів, направлених на поновлення та розвиток фізіологічних функцій постраждалого чи хворого, виявлення його компенсаторних можливостей, щоб забезпечити в подальшому умови для повернення до активного самостійного життя. Цей аспект реабілітації пов'язаний з лікувальними заходами протягом усього періоду спостереження за постраждалим (пацієнтом) та включає в себе питання найбільш ранньої госпіталізації, призначення медикаментів, організації активного диспансерного спостереження й систематичного профілактичного лікування після повернення пацієнта до трудової діяльності.

Починати реабілітацію потрібно якомога раніше, у період після стабілізації загального стану потерпілого (пацієнта). Адже чим раніше будуть розпочаті реабілітаційні втручання, тим більше шансів відновити порушені чи втрачені здібності людини. Політика раннього втручання виправдовує себе і є основою більшості світових протоколів щодо надання допомоги та проведення реабілітації.

У процесі проведення реабілітаційних заходів важливим є фізичний аспект реабілітації, направлений на поновлення фізичної працездатності пацієнтів, що забезпечується своєчасною та доцільною активізацією пацієнтів, раннім призначенням лікувальної гімнастики, ЛФК, дозованого навантаження. Невід'ємною складовою реабілітації є соціальна та психологічна складові, що сприяють соціальному відновленню особи та попередженню психічних порушень, які можуть виникнути після нещасних випадків, травм, поранень учасників бойових дій чи прирівняних до них.

Головна мета заходів реабілітації, яку проводить команда медиків – відновлення втрачених можливостей пацієнта до самостійного функціонування та максимально швидке досягнення рівня функціонування, яке було до моменту травми, поранення, захворювання.

Базові основи реабілітації, які застосовуються в практичній роботі, повинні починатися із самого першого контакту з пацієнтом та відповідати принципам [3, 7]:

1. Безперервності й етапності – проведення відновного лікування починаючи з етапу травми, поранення, виникнення хвороби та до повного

повернення людини в суспільство, з використанням усіх організаційних форм реабілітації – стаціонар госпіталю, поліклініка, санаторій.

2. Ранній початок заходів процесу реанімації.

3. Індивідуальний підхід у призначенні й проведенні реабілітаційних заходів.

4. Своєчасність проведення реанімації.

5. Відповідність реабілітаційних заходів потребам пацієнта.

6. Поступовість проведення реабілітаційних заходів.

7. Принцип комплексності – реабілітаційні заходи повинні бути у комплексі медико-соціальних, психологічних та професійних складових.

Клінічна діяльність фахівця центру (відділення) реабілітації складається з повного клінічного обстеження пацієнта, визначення «реабілітаційного» діагнозу, складання прогнозу, плану проведення реабілітації та здійснення реабілітаційного втручання. Обстеження обов'язково передує будь-якому втручання. Його проходять усі пацієнти згідно з медичним діагнозом. Скерування до фахівця з реабілітації пацієнт отримує безпосередньо від сімейного (дільничого) лікаря, воно містить перелік проблем, вирішення яких належить до компетенції реабілітолога.

Сучасна реабілітаційна програма розробляється індивідуально для кожного пацієнта командою, до складу якої входять лікарі, медичні сестри, психологи, соціальні працівники. В реабілітації неможливо досягти успіху наодинці, тому роль лише лікаря достатньо обмежена. Реабілітація є важливою складовою частиною командної роботи лікаря та медичної сестри. Оскільки з пацієнтами найбільше працює медсестра, виконуючи як залежні, так і незалежні втручання, вона бере важливу участь в процесі проведення реабілітації [5].

Реабілітаційні заходи, розпочинаючись на стаціонарному (госпітальному) етапі, продовжуються на постстаціонарному (санаторний, диспансерно-поліклінічний). На усіх етапах реабілітації медична сестра є консультантом, помічником та наставником пацієнта. Вона повинна мотивувати пацієнта до проходження реабілітації та активної участі в її проведенні, адже мотивація – один із найголовніших важелів успішної реабілітації. Наприклад, понад 50 % пацієнтів після ампутацій страждають на депресію, тож задача медиків допомогти пацієнтам психологічно відновитися [1, 9]. Медичній сестрі важливо налаштувати пацієнта на те, що шлях процесу реабілітації, у більшості випадків, є нелегким та довготривалим, але результат буде вартий зусиль.

Однією із функцій сестринської справи є навчання пацієнта та членів його родини. Медична сестра, навчаючи пацієнта, допомагає йому адаптуватися до певного стану організму, зберегти оптимальний рівень життя, сприяє збереженню його незалежності, дотриманню здорового способу життя.

В процесі спілкування медична сестра повинна знаходити контакт із пацієнтами, встановлювати з ними доброзичливі взаємини, що сприятиме підвищенню ефективності реабілітаційних заходів. Необхідно також налагоджувати особистісні взаємини з родичами пацієнта задля залучення їх до співпраці. Наприклад, доцільно ознайомлювати пацієнта з особливостями дієтотерапії, а родичів – з вимогами щодо приготування їжі.

Важливою складовою реабілітації є навчання пацієнта своєчасному прийому ліків; розробка індивідуального комплексу вправ для пацієнта контроль виконання фізичних навантажень. Доцільно мотивувати пацієнта вести щоденник самоконтролю, в якому реєструвати реакції організму на навантаження. Отже, навчання пацієнтів та членів їх родин є основним медсестринським втручанням при реалізації програми реабілітації. Головною метою при проведенні стаціонарного періоду реабілітації є поновлення фізичного та психологічного стану пацієнта настільки, щоб він був підготовленим до проведення другого періоду реабілітації – в санаторії чи, при наявності протипоказань, в

Секція 2. Організаційно-управлінське забезпечення діяльності Єдиної державної системи цивільного захисту

домашніх умовах. Завдання стаціонарного періоду реабілітації, реалізуються в умовах специфіки відділення (травматологічного, кардіологічного, терапевтичного, чи іншого відділення стаціонару) [7].

Після завершення стаціонарного періоду реабілітації пацієнт повинен бути підготовленим до виконання програми періоду одужання, яка здійснюється у реабілітаційних центрах. Цей період реабілітації є рубіжним між тим, коли особа знаходилась в статусі пацієнта, і поверненням її в родину, до активної діяльності. Основна мета медиків на другому періоді реабілітації – підготовка хворого до активного життя, до його раціональної перебудови, зміни ритму, звичок, до систематичного проведення профілактичних заходів, включаючи вторинну профілактику. Задачі фізичного, психічного та інших аспектів реабілітації вирішуються у цей період на новому, порівняно з стаціонарним періодом, рівні.

По завершенні періоду одужання пацієнт переходить у третій період реабілітації – підтримуючий, метою якого є підтримка досягнутого в санаторії рівня фізичної працездатності із поступовим її збільшенням та завершення психологічної реабілітації пацієнта в умовах поновлення соціального життя.

Важливим фактором, який забезпечує ефективність реабілітації в цілому, є реалізація принципу тісного зв'язку між періодами, що досягається занесенням повної інформації по клінічному, фізичному і психологічному стані пацієнта на кожному періоді реабілітації в етапний епікриз.

Основним принципом сучасної реабілітації є те, що в центрі уваги – пацієнт та його потреби. За їх визначення та реалізацію відповідає середній медичний персонал (медичні сестри), які здійснюють всі етапи медсестринського процесу.

Раніше вважалось, що обов'язками медсестри під час здійснення реабілітації було лише проведення гігієнічного догляду за пацієнтом, підтримка його рухливості, контролювання функцій кишечника та сечового міхура. Базуючись на європейському досвіді, наразі базисом для розробки індивідуальної програми реабілітації є комплексна оцінка функціональних можливостей пацієнта лікарем та медсестрою. Провівши медсестринське обстеження та з'ясувавши наявні та потенційні проблеми пацієнта, медсестра складає план дій щодо усунення проблем пацієнта, реалізація якого сприятиме результативній реабілітації, поновленню та підтримці оптимального здоров'я та попередженню можливих ускладнень[5]. В основі плану роботи медичної сестри при виконанні реабілітаційного процесу є підтримка якості життя пацієнта та поступове створення максимально допустимої самостійності пацієнта у побуті, з метою використання прихованого потенціалу організму задля відновлення його функцій.

Медична сестра веде в динаміці спостереження за тим, як пацієнт виконує певні дії (наприклад, їсть, одягається) та відмічає ступінь його самостійності, витрату часу, рухливість, координацію та витривалість пацієнта. Дані, отримані під час спостереження, медична сестра фіксує в карту оцінки функціональних можливостей пацієнта у балах, що дозволяє стандартизувати параметри оцінки стану та виміряти можливі покращення. Окрім ретельної оцінки функціональних можливостей, медична сестра оцінює фізичний, психологічний, емоційний, духовний, соціальний статус пацієнта. Головна ціль роботи реабілітаційної медсестри – допомогти пацієнту здобути позитивну самооцінку, що сприятиме ефективному подоланню наявних проблем, викликаних хворобою чи травмою. Отже, сучасні медичні сестри з реабілітації це – фахівці з базовою вищою освітою, які володіють сучасними медичними знаннями та вміють застосовувати їх у практичній роботі.

В Україні ще діють пострадянські елементи в проведенні реабілітації хворого чи постраждалого, які слід перебудувати. Так, в Україні немає відповідних лікарів реабілітації, які є у всьому світі, насамперед, ерготерапевтів, через що

складно організувати сучасне адекватне надання певних реабілітаційних послуг пацієнтам. За європейськими вимогами, в одній бригаді, яка опікується реабілітацією пацієнта, мають бути лікар фізіотерапевтичної медицини та реабілітаційна медсестра; спеціалісти: фізичний терапевт, ерготерапевт, спеціаліст протезування; соціальний працівник; психолог та спеціаліст з харчування.

На сьогодні медико-соціальна реабілітація набула важливого значення і не тільки для учасників бойових дій та прирівняних до них. Вона важлива як засіб інтеграції людей з обмеженими можливостями в соціум, як механізм створення рівних можливостей інвалідам. Важливими є «Стандартні правила забезпечення рівних можливостей для інвалідів», прийняті Генеральною Асамблеєю ООН. Однак в Україні залишаються невирішеними багато складних проблем інвалідів. Так, деякі з них втрачають не тільки трудові, але й основні життєві навички та стають приреченими. У такій ситуації особливо гостро відчувається недолік у країні спеціальних служб і центрів, у яких інвалідам могли б бути надані кваліфікована медична, психологічна та інші види допомоги.

У США величезна кількість людей з особливими потребами. На підставі законів про забезпечення інвалідів (осіб з обмеженими можливостями) місцеві органи влади США в межах своєї території відповідають за їх соціальну підтримку. Проводяться заходи соціально-реабілітаційного характеру, що сприяють підвищенню дієздатності інваліда, а також протезування, професійна перепідготовка. Адаптаційна підготовка допомагає інвалідові пристосуватися до стану, що виникає в результаті каліцтва або хвороби, учить користуватися різними технічними й іншими засобами, передбаченими для підтримки цієї категорії населення. До адаптаційної підготовки залучаються члени родини і близькі інвалідів. Її ціль – забезпечити соціальну й психологічну самостійність, зміцнити дієздатність інваліда. Підготовка до праці покликана полегшити працевлаштування інваліда, зміцнити його прагнення пристосуватися до роботи й домогтися в ній успіху.

Існують денні центри – як у підпорядкуванні місцевих органів, так і незалежних або суспільних агентств. У них працюють професійні команди, які крім соціальних працівників включають психолога, терапевта, штат медсестер, інструкторів. Акцент робиться на самообслуговування й придбання соціальних умінь, таких як здійснення покупок, готування їжі, обіг із грошми, користування громадськими місцями. Це дозволяє пацієнтові жити в суспільстві й розраховувати на власні сили. У центрах соціального навчання увага звертається на придбання навичок спілкування й соціалізації. Інвалідам часто буває потрібно медичне лікування, і лікарні надають коротко- і довгострокові послуги з догляду амбулаторно або в клініці. Крім медичного й сестриного догляду, підтримки з боку соціального працівника в лікарні, інваліди також можуть одержувати лікування й терапію від психотерапевтів. Інвалідів іноді поміщають у лікарню на короткі періоди, щоб дати полегшення родичам.

Структура медичної реабілітації в США передбачає лікування хворих в реабілітаційних клініках, відділеннях та на базі орендованих у лікарень стаціонарних ліжок [10]. Багато великих лікарень мають відділення ранньої реабілітації. Традиційно діяльність американських лікарів «фізичної медицини й реабілітації» здійснюється між стаціонаром і амбулаторією, крім того вони надають консультативну допомогу в лікарнях. Акцент також робиться на превентивне лікування, профілактичні огляди, відвідування семінарів з питань формувань здорового способу життя. Традиційно фінансову відповідальність за витрати в охороні здоров'я несуть структури медичного страхування, самі пацієнти й обмежено держава.

Крім широко розповсюдженої ранньої реабілітації, у реабілітаційних відділеннях великих лікарень було впроваджено більше вигідне у фінансовому

Секція 2. Організаційно-управлінське забезпечення діяльності Єдиної державної системи цивільного захисту

відношенні лікування в так званих установах кваліфікованого медсестринного догляду, або Skilled Nursing Facilities (SNF), у яких стали проводити «гостру реабілітацію» В SNF проводиться кваліфіковане лікування із залученням фахівців з лікувальної гімнастики, логопедів; можливе проведення консультації лікарів. Сектор амбулаторного медичного обслуговування – це лікарняний відхід вдома, або Home Health Care, що передбачає проведення послуг реабілітації вдома. Лікарні в США підлягають строгому контролю якості й зобов'язані підтверджувати акредитацію кожні 3 роки, для того щоб продовжити право на медичне обслуговування населення. Так здійснюються державний контроль і вплив на систему охорони здоров'я, зокрема галузь реабілітації.

Представлені особливості американської системи охорони здоров'я й реабілітації специфічні й не можуть бути повністю перенесені на нашу країну. Разом з тим, деякі явища економічного характеру доцільно взяти за зразок. Особливої уваги в Україні потребує реабілітація учасників бойових дій (АТО), де є низка питань, що потребують швидкого та пріоритетного вирішення. Вже кілька років поспіль змінюється законодавча база в цьому напрямку, однак вона має торкнутися вдосконалення у всіх галузях медицини. В Україні нині зроблено перші важливі кроки із залучення світового досвіду в окремі заклади охорони здоров'я для відновлювального лікування учасників бойових дій, взято для опрацювання досвід провідних світових реабілітаційних центрів, враховуються та застосовують світові клінічні реабілітаційні настанови та протоколи. Психологи й реабілітологи комплексно реабілітують поранених, сприяють відновленню психіки, привчають звикнути до нової кінцівки чи до її відсутності. Проведення психологічної реабілітації є нелегкою складовою медико-психологічної та загальної фізіологічної реабілітації учасників бойових дій, які проходять лікування у зв'язку з пораненнями, контузіями, травмами, опіками, психічними розладами. Поки для ветеранів в Україні багато питань реабілітації лише вирішується, у країнах, які беруть активну участь у війнах, – США та Ізраїлі – питання допомоги постраждалим в гарячих точках відпрацьоване до дрібниць [9].

Висновок. Підсумовуючи, слід зазначити, що в проведенні медичної та соціальної реабілітації в Україні існує низка актуальних питань, які слід негайно вирішувати. Головне проблемне питання реабілітації – створення чіткої системи, в центрі якої буде пацієнт та його потреба щодо фізичного й психологічного повернення в соціальне життя. Реабілітаційна програма для кожного пацієнта повинна розроблятися індивідуально мультидисциплінарною командою, до складу якої входять лікарі, медичні сестри, фізичні терапевти, логопеди, нейропсихологи, соціальні працівники. Отже, спеціалісти із реабілітації мають приділяти більше уваги повноті та якості реалізації індивідуальних програм реабілітації для осіб спеціальної категорії, зокрема учасників бойових дій, ліквідаторів катастроф та ін., а також ретельніше оцінювати ефективність заходів реабілітації.

Сучасні зміни в економічній, медичній та освітній сферах в Україні все гостріше ставлять кадрові питання – навчання якісно нових фахівців, зокрема на сьогодні виникає потреба у підготовці «лікаря фізичної та реабілітаційної медицини», «ерготерапевта» та «фізичного терапевта» – фахівців нових спеціальностей, які у 2016 році були внесені до Національного класифікатора професій. Підготовка фахівця з фізичної реабілітації є вкрай необхідною і потребує сучасного підходу до процесу навчання, накопичення власного досвіду та використання досвіду зарубіжних країн.

Здійснення процесу реабілітації – важлива складова командної роботи лікаря та медичної сестри, значення останньої, у якості повноцінного учасника реабілітаційного процесу, є унікальним. Сучасна медична сестра з реабілітації це – фахівець з базовою вищою освітою, якій належить провідна роль в реалізації

програми реабілітації пацієнта, адже саме вона має тісний контакт із пацієнтом та його родиною.

Реабілітація потрібна не лише учасникам бойових дій, а й людям після ДТП, нещасних випадків, травм на виробництві, інсультів та інших тяжких захворювань. Суть сучасного нового підходу в реабілітації – впровадження мультидисциплінарних команд, до яких повинні входити лікар фізичної реабілітаційної медицини, реабілітаційна медсестра, фізичний терапевт, ерготерапевт, логотерапевт, психотерапевт і соціальний працівник [1]. Вони повинні в кожній конкретній ситуації ставити реалістичні цілі, які базуються на індивідуальній оцінці стану пацієнта, обговоренні з пацієнтом та мотивації пацієнта до виконання індивідуальної програми реабілітації. Фахівці мультидисциплінарної команди фактично будуть вчити повертатися до життя.

Отже, слід завжди пам'ятати слова одного з фундаторів сучасної реабілітаційної медицини Н. А. Rusk: «Лікаря, який не прагне того, щоб його хворі відчули всі переваги сучасних методів реабілітації, слід віднести до тієї самої категорії, що й лікаря, який під час лікування діабету використовує лише дієту, коли є цукорзнижуючі засоби. Медична допомога не може вважатися повноцінною, поки пацієнта не навчили жити з наслідками його хвороби» [7].

Розв'язати всі проблемні питання реабілітації хворих та постраждалих під час воєнних дій чи ліквідації природних та техногенних катастроф буде нелегко, але це стане можливим при повній мобілізації зусиль державних органів, медиків.

ЛІТЕРАТУРА

1. Актуальные проблемы неврологии и нейрореабилитации : сборник научных работ / Под общ. ред. проф. В. А. Малахова. – Х.: Апостроф, 2012. – 166 с.
2. Гук С.В. Професійні функції фахівця з фізичної реабілітації : Збірник наукових праць. – К. : Медицина, 2015. – 2015. – Випуск №14. – С 66-69.
3. Малахов В.О. Фізична та реабілітаційна медицина в Україні: проблеми та перспективи / В.О. Малахов, Г.М. Кошелева, В.О. Родін // Проблеми безперервної медичної освіти та науки. – 2016. – № 1. – С. 6–12.
4. Медична та соціальна реабілітація : навчальний посібник / За заг. ред. І. Р. Мисули, Л. О. Вакуленко. – Тернопіль : ТДМУ, 2005. – 402 с.
5. Медсестринський догляд за пацієнтом: стандарти медсестринських процедур, маніпуляцій та планів догляду і навчання : навч. посіб. / І. Я. Губенко, О. Т. Шевченко, Л.П. Бразалій, В.Г. Апшай. – К. : Медицина, 2008.
6. Реабілітація постраждалих в умовах надзвичайних ситуацій та бойових дій. Посттравматичний стресовий розлад / За ред. К.Д. Бабова, І.Я. Пінчук, В. В. Стеблюка. – Одеса, 2015. – 240 с.
7. Теорія і практика медичної реабілітації / М.І. Хвисюк, О.М. Хвисюк, В. Г. Марченко [та ін.]. – Х. : Майдан, 2012. – 360 с.
8. Шевчук В. Медико-соціальні пазли для інвалідів // В. Шевчук. – Ваше здоров'я. – 2015. – №31-32. – С. 12-13.
9. Проблеми адаптації та реабілітації тих, хто побував в АТО // patskijobjektiv.com/problemi-adaptacii-ta-reabilitacii-tix-xto-pobuvav-v-atoprolemi-adaptacii-ta-reabilitacii-tix-xto-projshov-vijnu. – 2015. – 21.10.
10. Всеукраїнське громадське соціально-політичне об'єднання «Національна Асамблея інвалідів України» (НАІУ) [Електронний ресурс] Режим доступу: http://www.mlsp.gov.ua/control/uk/publish/article_art_id=80123&cat_id=41899.

МЕТОДИКА ВИЗНАЧЕННЯ ГІДРАВЛІЧНИХ ПАРАМЕТРІВ І ХАРАКТЕРИСТИК ЩІЛИННИХ РОЗПИЛЮВАЧІВ НА ПРИКЛАДІ НАСАДКА ДЛЯ СТВОРЕННЯ РАДІАЛЬНОГО ВОДЯНОГО СТРУМЕНЯ-ЕКРАНА

*Дендаренко Ю. Ю., канд. техн. наук, доцент,
Дендаренко В. Ю., канд. техн. наук
Черкаський інститут пожежної безпеки імені Героїв Чорнобиля
Національного університету цивільного захисту України*

При вивченні складних технічних об'єктів, у тому числі комплексу «пожежно-технічне обладнання – особовий склад підрозділів оперативно-рятувальної служби – пожежа», широко застосовується системний підхід, вихідні принципи якого полягають у прагненні з максимальною повнотою врахувати всі вхідні та вихідні характеристики об'єкта і в проблемно-орієнтованій організації експерименту.

Найбільш ефективними методами практичної реалізації системного підходу є методи математичної теорії планування та проведення експериментів, що являє собою розвиток ідеї багатофакторного аналізу.

У загальному вигляді задача дослідження багатофакторних процесів математично формулюється таким чином [1]:

$$\eta = f(x_1, x_2, \dots, x_k), \quad (1)$$

де η – параметр процесу;

x_1, x_2, \dots, x_k – незалежні змінні величини, які можна варіювати.

Найбільш ефективними для вирішення багатофакторних задач є математичні методи, які одержали загальну назву «планування експерименту», або «теорії експерименту», які дають змогу проводити активний експеримент. Під плануванням експерименту в даному випадку розуміють вибір кількості або умов проведення дослідів, що необхідні для вирішення поставленої задачі.

Для визначення ефективності дії розпиленого водяного струменя у повітряному просторі проведено дослідження гідравлічних параметрів і характеристик щілинного насадка для створення радіального водяного струменя-екрана.

Опис насадка для створення радіального водяного струменя (НРС).

Насадок для створення радіального водяного струменя призначений для утворення водяної завіси в зоні теплового впливу з метою захисту людей і фізичних об'єктів від дії теплового потоку факела полум'я.

За допомогою різьбового з'єднання діаметром 82 мм насадок (рис. 1) приєднується до корпусу труби переносного або стаціонарного лафетного ствола.

НРС представляє собою литий алюмінієвий корпус і має конічну форму з кутом 47° . Загальна довжина насадка складає 175 мм, максимальна ширина сегмента розпилення води (приймального корпусу) становить 140 мм і виконано під кутом 38° , висота щілини сегмента розпилення води – 3 мм. Товщина стінок насадка – 3 мм. Вказані геометричні параметри насадка розраховані спеціально для встановлення радіального водяного струменя (водяної завіси) з метою захисту від дії теплового потоку вертикальних сталевих резервуарів для зберігання нафти і нафтопродуктів ємністю не більше 3000 м^3 .

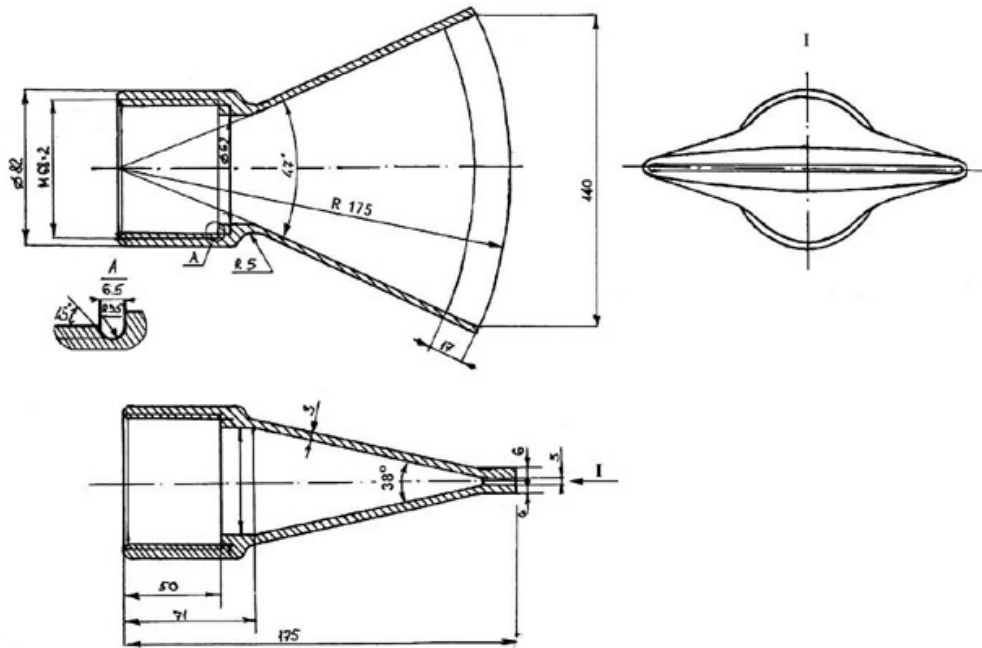


Рис. 1 – Загальний вигляд насадка для створення радіального водяного струменя

Методика визначення гідравлічних параметрів і характеристик щілинних розпилювачів на прикладі НРС.

1. Загальна методика проведення експерименту.

У відповідності з [2; 3;] експеримент має бути проведено за такою методикою:

- перевірка міцності та герметичності НРС під гідравлічним тиском;
- визначення фактичної витрати води;
- визначення довжини радіального водяного струменя, що створюється НРС;
- визначення кута факелу розпилення води;
- визначення якості струменя та рівномірності розподілення крапель в ньому.

Міцність і герметичність стволів (насадків) перевіряють при відкритих перекриваючих пристроях і заглушених вихідних отворах. Час витримки під тиском – не менше 2 хв.

Вимірювання величин робочого тиску ($0,6^{+0,1}$ МПа) та іспитового ($0,9^{+0,1}$ МПа) проводиться за допомогою манометра для технічних вимірів (ГОСТ-2405) з межею вимірювання $0 \div 1,6$ МПа, встановленого на вході в ствол, і призначених для під'єднання напірних рукавів.

Фактична витрата води при випробуваннях насадків контролюється за допомогою витратомірних пристроїв класу точності 0,3 випробувальних стендів та лічильника холодної води типу ВТ (ГОСТ-14167), який встановлено у підвідних лініях ствола, та хронометрів (рис. 2).

Секція 2. Організаційно-управлінське забезпечення діяльності Єдиної державної системи цивільного захисту

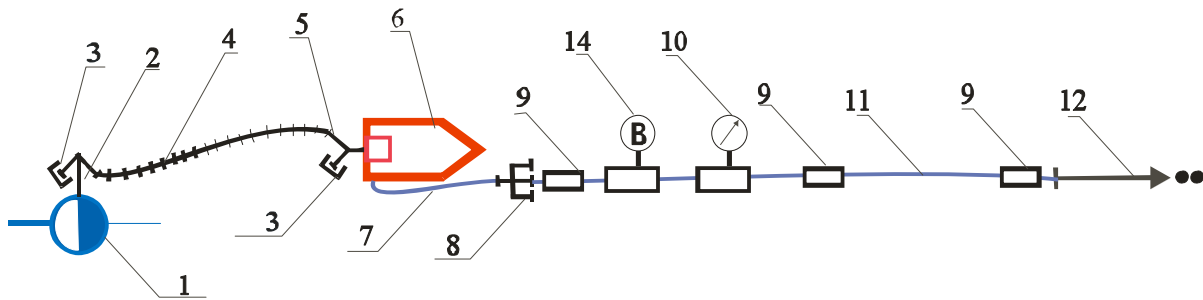


Рис. 2 – Схема випробування НРС з використанням лічильника холодної води типу ВТ:

- 1 – пожежний гідрант; 2 – колонка пожежна КП; 3 – головка-заглушка ГЗ-80;
- 4 – пожежний рукав всмоктувальний Ø75 мм; 5 – водозбірник ВС-125А;
- 6 – пожежний автонасос рукавний АНР-40(130)127А;
- 7 – пожежний рукав напірний Ø77 мм довжиною 20 м;
- 8 – розгалуження триходове РТ-80; 9 – головка перехідна ГП 70×80;
- 10 – перехідник з кільцем «Прандтля» і манометром;
- 11 – пожежний рукав напірний Ø77 мм довжиною 4 м;
- 12 – пожежний ствол з насадком для створення радіального водяного струменя;
- 13 – мірний бак ємністю 200 л;
- 14 – лічильник холодної води типу ВТ

За відсутності лічильників холодної води випробування на фактичну витрату можна здійснити за допомогою мірного бака (поз. 13, рис. 3).

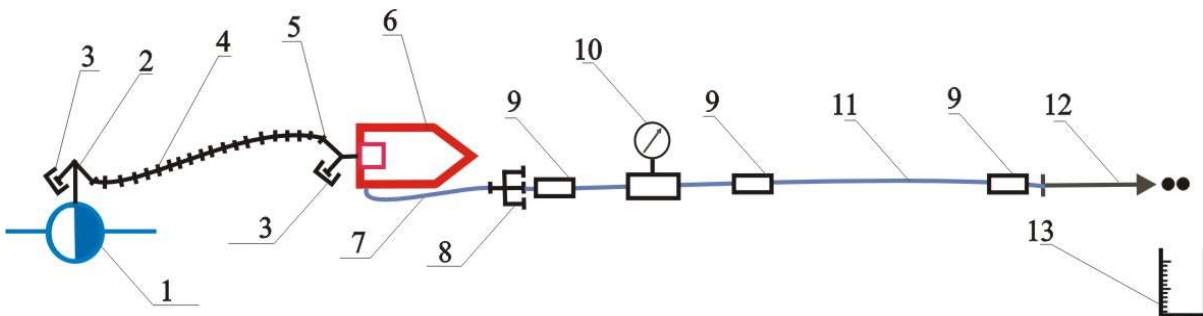


Рис. 3 – Схема випробування НРС з використанням мірної ємності

Для проведення випробування необхідно:

- зібрати схему, яка зображена на рис. 2;
- за допомогою АНР-40(130)127А здійснити забір і подавання води з водопровідної мережі по напірному пожежному рукаву 7 (див. рис. 2; 3) до перехідника 10 з кільцем «Прандтля» і манометром;
- за допомогою центрального вентиля розгалуження 8 встановити робочий випробувальний тиск по манометру і перехіднику 10 відповідно 400; 500; 600; 700 кПа (клас точності 1,5; 0÷1,0 МПа);
- по команді подати воду через ствол з насадком 12 у мірну ємність 13 ємністю 200 л, почавши відлік часу її заповнення при відповідному тиску;
- визначити фактичну витрату води Q через НРС:

$$Q = \frac{W}{\tau}, \quad (2)$$

де W – ємність мірного баку, л;

τ – середній час заповнення мірного баку за результатами трьох дослідів як середнє арифметичне, с.

Довжину водяного струменя перевіряють за допомогою рулетки (ГОСТ 7502) з ціною поділки 10 мм при встановленні НРС під кутом 0,52 рад (30°) до горизонту під робочим тиском $0,7^{+0,1}$ МПа на висоті 1 м від насадка до випробувального майданчика (результати наведені в табл. 1).

Кут факела розпилення води перевіряють за допомогою фотозйомки факела з наступним вимірюванням кута між прямими лініями, проведеними за крайніми краплинами на фотознімку, кутоміром з точністю до 1°. Клас точності манометрів, що застосовуються під час випробувань, повинен бути не менше 1,5.

При визначенні якості розпиленого струменя та рівномірності розподілення крапель має бути відображено: одержання суцільного струменя без борозен, розшарувань та ознак розпилення на виході з насадка; рівномірне розподілення розпиленого струменя при максимальному куті розпилення.

2. Визначення провідності та опору НРС.

Витрата води через НРС, яка визначена за формулою (2), характеризується даними, наведеними в табл. 1.

Табл. 1 – Результати розрахунків витрати води, провідності та опору НРС

Тиск перед НРС, P , кПа	400	500	600	700
Витрата води через НРС, Q_B , л/с	7,75	8,62	9,66	10,93
Провідність НРС, $p = \frac{Q_B}{\sqrt{P}}, \frac{м^3}{с \cdot \sqrt{Па}}$	$1,22 \cdot 10^{-5}$	$1,22 \cdot 10^{-5}$	$1,25 \cdot 10^{-5}$	$1,31 \cdot 10^{-5}$
Опір НРС, $S = \frac{1}{p^2}, \frac{с^2 \cdot Па}{м^6}$	$6,72 \cdot 10^9$	$6,72 \cdot 10^9$	$6,4 \cdot 10^9$	$5,83 \cdot 10^9$

Доволі точно для практичних розрахунків використовується залежність між витратою води і тиском наступного вигляду:

$$p = \frac{Q_B}{\sqrt{P}}. \tag{3}$$

Середнє арифметичне чотирьох дослідів з визначення провідності насадка дорівнює:

$$p = \frac{1,22 + 1,22 + 1,25 + 1,31}{4} \cdot 10^{-5} = 1,25 \cdot 10^{-5} \frac{м^3}{с \cdot \sqrt{Па}}.$$

Функціональна залежність між тиском і витратою води через НРС описується формулою:

$$Q_B = 1,25 \cdot 10^{-5} \cdot \sqrt{P}. \tag{4}$$

Розраховані значення витрати води в залежності від тиску перед НРС наведено в табл. 2.

Секція 2. Організаційно-управлінське забезпечення діяльності Єдиної державної системи цивільного захисту

Табл. 2 – Результати розрахунків витрати води через НРС, розрахованих за формулою $Q_B = 1,25 \cdot 10^{-5} \cdot \sqrt{P}$

Тиск перед НРС, P, кПа	200	300	400	500	600	700	800	900	1000
Витрата води через НРС, Q _B , л/с	5,59	6,84	7,9	8,84	9,68	10,46	11,18	11,86	12,5

Графічну залежність експериментальних і теоретичних досліджень наведено на рис. 4.

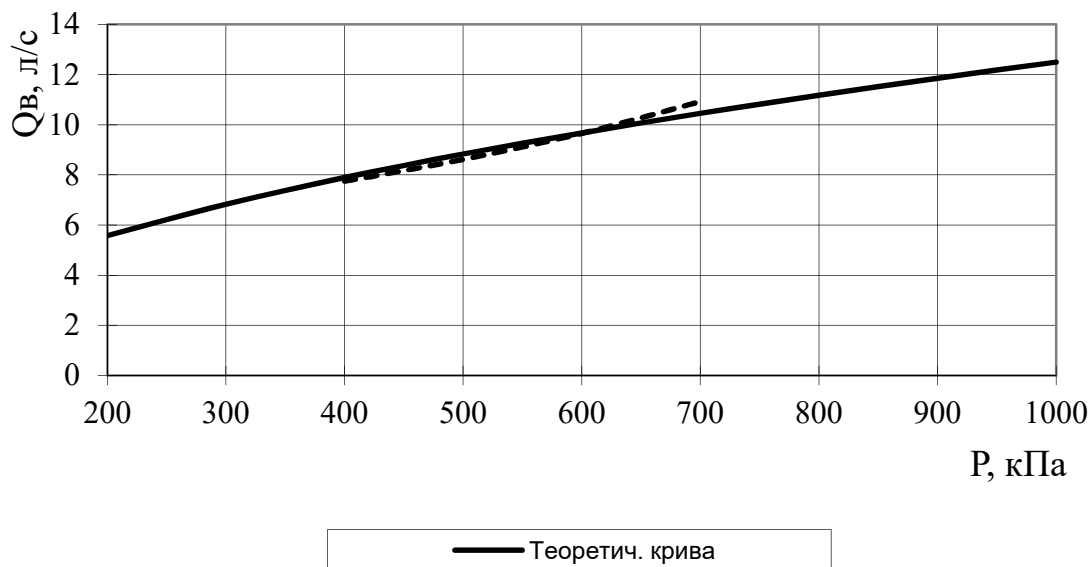


Рис. 4 – Діаграма залежності експериментальних і теоретичних досліджень $Q_B = f(P)$

Опір насадка визначається за формулою:

$$S = \frac{1}{p^2}. \quad (5)$$

Результати досліджень опору НРС показано у табл. 3. Середнє арифметичне чотирьох дослідів по визначенню опору НРС дорівнює:

$$S = \frac{6,72 + 6,72 + 6,4 + 5,83}{4} \cdot 10^9 = 6,42 \cdot 10^9 \frac{c^2 \cdot \text{Па}}{m^6}$$

$$\text{або } S = \frac{1}{p_{cp}} = \frac{1}{(1,25 \cdot 10^{-5})^2} = 6,4 \cdot 10^9 \frac{c^2 \cdot \text{Па}}{m^6}.$$

Функціональна залежність між витратою і тиском води НРС описується формулою:

$$P = S Q_B^2 = 6,42 \cdot 10^9 \cdot Q_B^2 \quad (6)$$

Розраховані значення тиску біля НРС приведені в табл. 3.

Табл. 3 – Результати розрахунків тиску води перед НРС, визначеного за формулою $P = 6,42 \cdot 10^9 \cdot Q_B^2$

Витрата води через НРС, Q , л/с	5,5	6,0	6,5	7,0	8,0	9,0	10,0	11,0	12,0
Тиск перед НРС, P , кПа	194,2	231,1	271,2	314,6	410,9	520,0	642,0	776,8	924,5

Примітка. Втрати напору h у пожежному напірному рукаві 11 (див. рис. 2; 3) довжиною 4 м нехтуємо, тому що h буде настільки незначним, що не вплине на результати подальших розрахунків, виходячи з питомого опору $S = SQ^2$ пожежного напірного рукава довжиною 20 м і $\varnothing 77$ мм ($S = 0,015$ м/с²·л²). Отже, h характеризується даним, що наведені в табл. 4.

Табл. 4 – Результати розрахунків втрат напору h у пожежному напірному рукаві довжиною $L = 20$ м та $\varnothing 77$ мм

Витрата води через рукав з $L = 20$ м та $\varnothing 77$ мм	5,59	6,84	7,9	8,84	9,68	10,46	11,18	11,86	12,5
Втрати напору в рукаві $h = \frac{0,015 \cdot Q_B^2}{5}$, м	0,094	0,140	0,187	0,234	0,281	0,328	0,375	0,422	0,469

3. Визначення гідромеханічних параметрів, що характеризують роботу НРС. Швидкість потоку C визначається, виходячи з рівняння нерозривності потоку

$$C = \frac{Q_B}{A}$$

де Q_B – витрата води через НРС, м³/с;

A – площа перерізу струменеутворюючого пристрою, м².

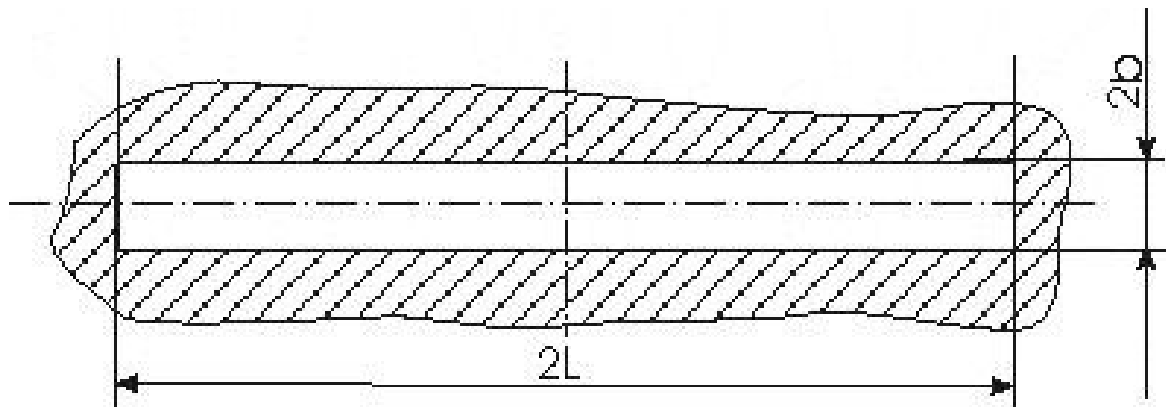


Рис. 5 – Розрахункова схема гідравлічного радіусу сегмента розпилення води НРС

Секція 2. Організаційно-управлінське забезпечення діяльності Єдиної державної системи цивільного захисту

де $2L - 140\text{мм}$;
 $2b - 3\text{мм}$.

$$A = 140 \cdot 3 = 420\text{мм}^2 = 4,2 \cdot 10^{-4}\text{м}^2.$$

Гідравлічний радіус R для випадку з прямокутною формою сегмента розпилення води НРС визначається за формулою $R = \frac{L \cdot b}{L + b} = \frac{70 \cdot 1,5}{70 + 1,5} = 1,47\text{мм}$.

Приведений діаметр $d = 4R = 4 \cdot 1,47 = 5,58\text{мм}$.

Число Re для випадку витікання в не круглих перерізах визначається за формулою:

$$Re = \frac{4 \cdot C \cdot R}{\nu} = \frac{C \cdot d}{\nu}, \quad (7)$$

де C – швидкість витікання води з насадка, м/с;

R – гідравлічний радіус, м;

ν – кінематичний коефіцієнт в'язкості води, м²/с.

При цьому, при $Re' < 575$ – режим ламінарний, при $Re' > 575$ – режим турбулентний $\left(Re' = \frac{Re}{4} \right)$.

Теоретична швидкість C_T визначається за формулою:

$$C_T = \sqrt{2g \cdot H_{st}}, \quad (8)$$

де H_{st} – статичний напір, що визначається по манометру, м.

$$H_{st} = \frac{P}{\rho \cdot g}, \quad (9)$$

де P – показники манометра, Па;

ρ – щільність води, кг/м³;

g – прискорення вільного падіння, м/с².

Результати розрахунку теоретичної швидкості наведені в табл. 5.

Табл. 5 – Результати розрахунку теоретичної швидкості витікання C_T через НРС

Тиск води перед НРС, P , кПа	200	300	400	500	600	700	800	900	1000
Статичний напір перед НРС, H_{st} , м	20,39	30,58	40,47	50,97	61,16	71,36	81,55	91,74	101,94
Теоретична швидкість витікання, C_T , м/с	20,00	24,49	28,28	31,62	34,64	37,42	40,00	42,42	44,72

Коефіцієнт швидкості φ визначається за формулою:

$$\varphi = \frac{C}{C_T} \quad (10)$$

Результати розрахунку коефіцієнта швидкості наведені в табл. 6.

Табл. 6 – Результати розрахунку коефіцієнта швидкості φ для НРС

Тиск води перед НРС, Р, кПа	200	300	400	500	600	700	800	900	1000
Витрата води через НРС, Q _в , м ³ /с	0,00559	0,00684	0,0079	0,00884	0,00968	0,01046	0,01118	0,01186	0,0125
Швидкість потоку, С, м/с	13,31	16,29	18,81	21,05	23,05	24,90	26,62	28,24	29,76
Коефіцієнт швидкості, φ $\varphi = \frac{C}{C_T}$	0,665	0,665	0,665	0,666	0,665	0,666	0,665	0,666	0,666

Коефіцієнт опору НРС визначається за формулою:

$$\zeta = \frac{1}{\varphi^2}. \quad (11)$$

Втрати напору у струменеутворюючому пристрої:

$$h_{НРС} = \zeta \cdot H_{din}, \quad (12)$$

де H_{din} – динамічний напір струменеутворюючого пристрою, м.

$$H_{din} = \frac{C^2}{2g}. \quad (13)$$

Результати розрахунку коефіцієнта опору НРС, втрат напору та числа Re наведені в табл. 7.

Табл. 7 – Результати розрахунку коефіцієнта опору ζ , втрат напору $h_{НРС}$ та числа Re для НРС

Тиск води перед НРС, Р, кПа	200	300	400	500	600	700	800	900	1000
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

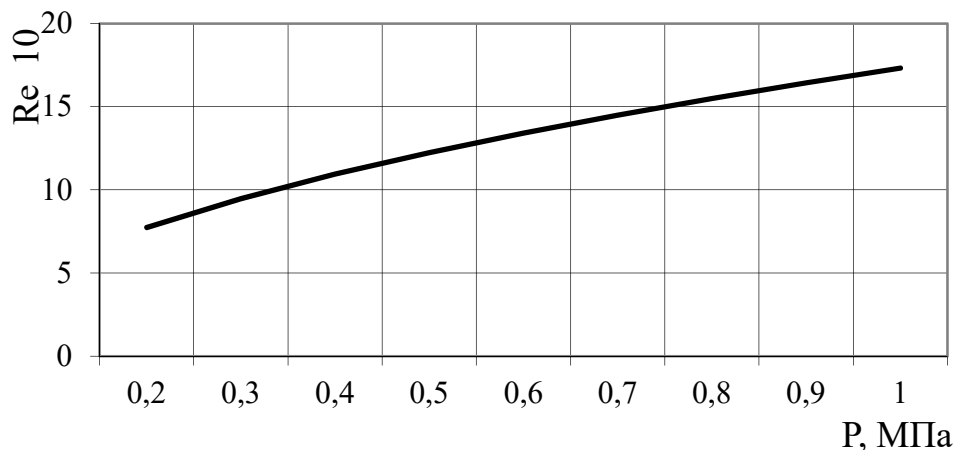
Секція 2. Організаційно-управлінське забезпечення діяльності Єдиної державної системи цивільного захисту

Коефіцієнт опору НРС $\zeta = \left(\frac{1}{\varphi^2}\right) - 1$	1,26	1,26	1,26	1,25	1,26	1,25	1,26	1,25	1,25
--	------	------	------	------	------	------	------	------	------

Продовження таблиці

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Динамічний напір на виході з НРС $H_{\text{дин}} = \frac{c^2}{2g}, \text{ м}$	9,03	13,52	18,03	22,58	27,08	31,6	36,12	40,65	45,14
Втрати напору в НРС, $h_{\text{НРС}}, h_{\text{НРС}} = \zeta \cdot H_{\text{дин}}$	13,38	17,04	22,72	28,23	34,12	39,5	45,51	50,81	56,42
Число Re	77488	94837	109508	122549	134192	144962	154976	164407	173256

При розрахунку числа Re $\left(Re = \frac{c \cdot d}{\nu}\right)$ прийнято коефіцієнт кінематичної в'язкості $\nu = 1,01 \cdot 10^{-6} \text{ м}^2/\text{с}$ при $t = 20,5 \text{ }^\circ\text{C}$.



— Re..

Рис. 6 – Діаграма залежності числа Re від тиску на НРС

Сила динамічного тиску струменя рідини на виході з НРС визначається за формулою:

$$F_{\text{дин}} = mc = \frac{\gamma}{g} \cdot A \cdot c^2 = 2\gamma \cdot H_{\text{дин}} \cdot A = 2\rho g \cdot H_{\text{дин}} \cdot A, \quad (14)$$

де m – маса рідини, що протікає через струменеутворюючий пристрій, кг;

γ – вага одиниці об'єму рідини (питома вага), кгс/м³;

$H_{\text{дин}}$ – динамічний напір струменя, м.

Сила динамічного тиску рідини перед НРС (по манометру) на площу, що дорівнює площі перерізу струменеутворюючого пристрою:

$$F_{\text{din.m}} = 2P_{\text{st}} \cdot A = 2\gamma \cdot H_{\text{st}} \cdot A = 2\rho \cdot g \cdot H_{\text{st}} \cdot A, \quad (15)$$

де P_{st} – показники манометра, Па;

H_{st} – статичний напір, що відповідає показникам манометра, м.

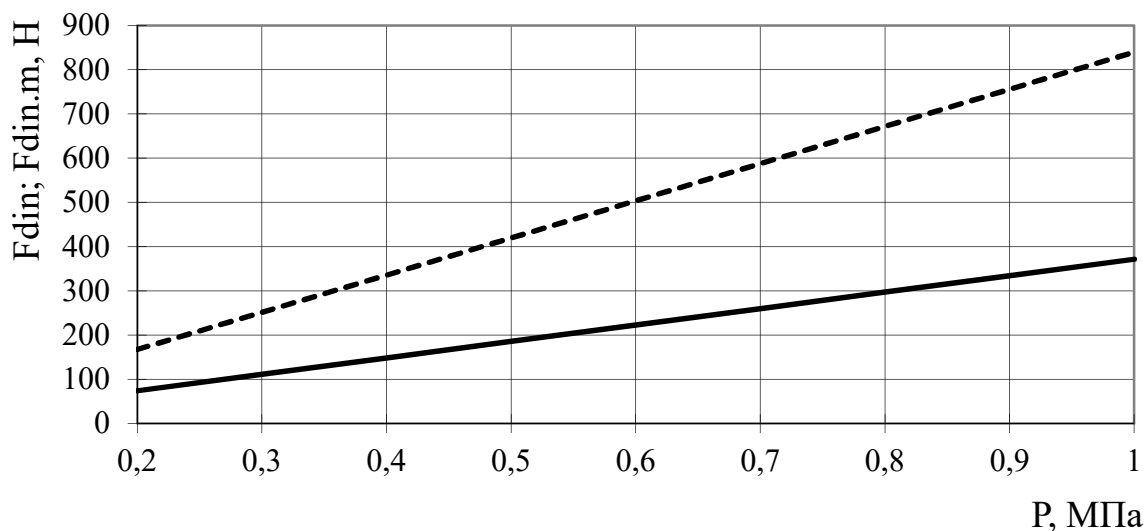
Коефіцієнт корисної дії струменя після його виходу з НРС:

$$\eta = \frac{P_{\text{din}}}{P_{\text{st}}} = \frac{H_{\text{din}}}{H_{\text{st}}}. \quad (16)$$

Результати розрахунку динамічного тиску струменя на виході, перед НРС і коефіцієнта корисної дії наведено в табл. 8.

Табл. 8 – Результати розрахунку динамічного тиску струменя F_{din} (Н) рідини на виході з НРС, динамічного тиску струменя $F_{\text{din.m}}$ перед НРС і коефіцієнта корисної дії η

Тиск води перед НРС, P_{st} , кПа	200	300	400	500	600	700	800	900	1000
Динамічний напір на виході з НРС, H_{din} , м	9,03	13,52	18,03	22,58	27,08	31,6	36,12	40,65	45,14
Сила динамічного тиску струменя на виході з НРС, F_{din} , Н	74,4	111,4	148,6	186,1	223,2	260,4	297,6	335,0	372,0
Сила динамічного тиску струменя перед НРС, $F_{\text{din.m}}$, Н	168,0	252,0	336,0	420,0	504,0	588,0	672,0	756,0	840,0
Коефіцієнт корисної дії струменя, η	0,443	0,442	0,442	0,443	0,443	0,443	0,443	0,443	0,443



— $F_{\text{din}} = f(P)$ - - - $F_{\text{din.m}} = f(P)$

Рис. 7 – Діаграма залежності F_{din} та $F_{din,m}$ від тиску P

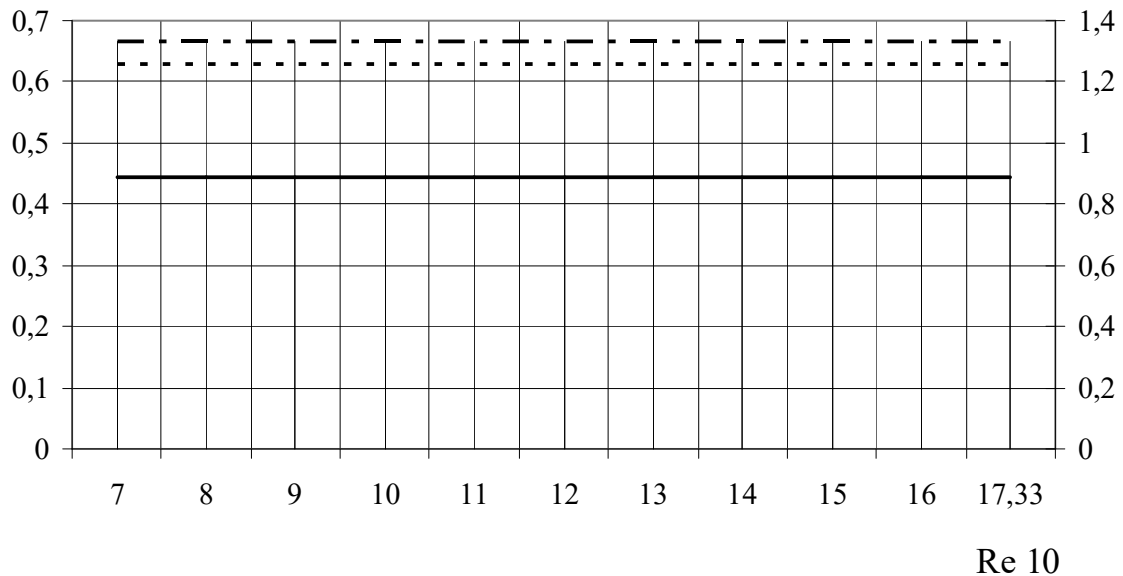


Рис. 8 – Діаграма залежності коефіцієнта швидкості φ , коефіцієнта опору ζ та коефіцієнта корисної дії η НРС від числа Рейнольдса Re

ЛІТЕРАТУРА

1. Адлер Ю. П., Грановский Ю. В., Маркова В. В. Планирование эксперимента при поиске оптимальных условий. – М. : Наука, 1971. – 123 с.
2. ДСТУ 2112-92 (ГОСТ 9923-93). Стволи пожежні ручні. Технічні умови. К. : Держстандарт України, 1995. – 15 с.
3. ДСТУ 2802-94 (ГОСТ 9029-95). Стволи пожежні лафетні комбіновані. Технічні умови. – К.: Держстандарт України, 1995. – 15 с.

ОСОБЛИВОСТІ УПРАВЛІННЯ В КРИЗОВИХ СИТУАЦІЯХ ТА НС: ФУНКЦІ ТА ПРИНЦИПИ

*Дулгерова О. М., канд. істор. наук, доцент
Черкаський інститут пожежної безпеки імені Героїв Чорнобиля
Національного університету цивільного захисту України*

Будь-яка система прагне до стабільного стану і хоче уникнути хаосу. Однак закони діалектики свідчать про протилежне становище. Стабільність не може існувати сама по собі, без хаосу і кризи. Стабільний стан і криза – постійні антагонізми в розвитку будь-якої системи. Історично так склалося, що розвиток людства був пов'язаний із постійною боротьбою з незгодами – війнами, епідеміями, стихійними природними катаклізмами тощо. Криза, в широкому розумінні, так само потрібна системі, що розвивається, як і стабільний стан. Кризу потрібно розглядати як переломний момент у розвитку системи, що дає простір новому витку економічних змін.

Дефініції «кризова ситуація» та «надзвичайна ситуація» дуже часто використовують як синоніми, однак з точки зору державного управління слід навести різницю між ними.

Кризовою слід вважати ситуацію, що є деяким викликом суспільним уявленням про належний стан речей, традиції, цінності, захищеність, безпеку або цілісність держави. Відповідно до Кодексу цивільного захисту України НС – обстановка на окремій території чи суб'єкті господарювання на ній або водному об'єкті, яка характеризується порушенням нормальних умов життєдіяльності населення, спричинена катастрофою, аварією, пожежею, стихійним лихом, епідемією, епізоотією, епіфітотією, застосуванням засобів ураження або іншою небезпечною подією, що призвела (може призвести) до виникнення загрози життю або здоров'ю населення, великої кількості загиблих постраждалих, завдання значних матеріальних збитків, а також до неможливості проживання населення на такій території чи об'єкті, провадження на ній господарської діяльності [1].

Ступінь передбачуваності кризових явищ і НС зумовлена зовнішніми факторами, що не залежать від суб'єкта управління (на них суб'єкт може впливати слабо або не взагалі не впливати), і внутрішніми, які залежать від суб'єкта управління (як правило, від організації його роботи). Спроможність будь-якого підприємства пристосовуватися до зміни як зовнішніх, так і внутрішніх чинників – гарантія не тільки його виживання, а й процвітання.

Основними причинами кризових ситуацій на НС що виникають у суспільстві, можуть бути об'єктивні, суб'єктивні, природні та техногенні.

Об'єктивні, пов'язані з циклічними потребами модернізації і реструктуризації підприємств, а також з несприятливими впливами зовнішнього середовища організацій.

Суб'єктивні, що відбивають помилки і волюнтаризм в управлінні, а саме: значний моральний та фізичний знос основних виробничих фондів більшості підприємств України; погіршення матеріально-технічного забезпечення, зниження виробничої і технологічної дисципліни; незадовільний стан збереження, утилізації та захоронення високотоксичних, радіоактивних та побутових відходів; низький рівень застосування прогресивних ресурсозберігаючих і екологічнобезпечних технологій.

Природні відбивають явища клімату, землетрусу, повені й інші катаклізми природної властивості; надзвичайне техногенне навантаження території.

Техногенні пов'язані з діяльністю людини, а саме: ігнорування економічних факторів, вимог, стандартів; недостатня увага керівників відповідних органів державного управління до проведення комплексу заходів, спрямованих на запобігання надзвичайним ситуаціям природного і техногенного характеру та зниження їх наслідків; відсутність сучасних систем управління небезпечними процесами; низька професійна підготовка персоналу та населення до дій в екстремальних умовах; дефіцит кваліфікованих кадрів.

Сучасне українське суспільство – це суспільство перехідної доби, системних змін, що їх переживають суспільство і держава у своєму історичному просуванні від тоталітаризму до демократії.

Цей період супроводжується складними кризовими явищами та надзвичайними ситуаціями в суспільстві та державі, що потребують інноваційного державного антикризового управління, зниження деструктивного кризового потенціалу, пошуку адекватних методик переводу негативних колізій у русло соціально прийнятних норм, у знаходженні можливостей для ефективної діагностики, прогнозування й попередження негативних явищ у суспільстві.

Секція 2. Організаційно-управлінське забезпечення діяльності Єдиної державної системи цивільного захисту

Управління в кризових ситуаціях та НС становить особливу актуальність для всіх органів державного управління, які з одного боку претендують на виконання організаційних та координаційних функцій в усій структурі соціальних взаємодій, а з іншого, самі є окремими суб'єктами соціальних взаємодій, а з іншого боку, самі є суб'єктами соціальних взаємодій та потребують раціоналізації власних практик.

Практика показує, що органи державного управління відіграють значну роль у подоланні кризових ситуацій мінімізації наслідків. Саме держава покликана регулювати цей процес, щоб пом'якшити соціальні протиріччя і впливати на економіку з випереджальним розвитком пріоритетних галузей. Тому дослідження природи та особливостей кризових ситуацій та НС, їх ознак і характеристик для діагностики та попередження виникнення в майбутньому є однією з пріоритетних задач держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, показують, що питання щодо подолання криз, які виникають у соціально-економічних системах, розглядаються в працях багатьох науковців. Вони знайшли своє відображення в роботах Р. Акоффа, І. Ансоффа, В. І. Арнольда, О. О. Богданова, О. С. Віханського, Б. Карлоффа, Дж. М. Кейнса, Н. Д. Кондратьєва, У. Мاستенбрука, К. Маркса, П. Самюельсона, П. А. Сорокіна, А. Тоффлера, Е. А. Уткіна, Ф. фон Хайєка, Й. Шумпетера та інших.

Різні аспекти виникнення та розвитку економічних і фінансових криз на підприємствах, в організаціях відображені в роботах В. Д. Бакуменка, В. М. Гесця, О. А. Карпенко, Е. М. Короткова, Л. О. Лігоненко, Н. М. Мельтюхової, Т. І. Пахомової, А. М. Подольського, Н. Родіонова, Г. В. Слізкової, А. Д. Чернявського, В. В. Шпачука.

Разом з тим, це питання потребує сьогодні додаткового вивчення і аналізу, зокрема, особливості управління в кризових ситуаціях та НС, а саме питання визначення принципів і методів управління потребують подальшого наукового дослідження.

Управління в кризовій ситуації та НС є складовою частиною загального менеджменту, що використовує його найкращі прийоми, засоби та інструменти, орієнтується на запобігання можливим ускладненням та забезпечує стабільність й подальший успішний розвиток.

Управління в кризовій ситуації та НС полягає у постійному керівництві з боку органу державного управління та в організації виконання завдань.

Основними завданнями управління в кризовій ситуації та НС є: підтримання високого рівня морально-психологічного стану персоналу та постійної готовності до дій; завчасне планування основних заходів; постійна інформованість про перебіг розвитку ситуації; своєчасне прийняття рішень та доведення їх до підлеглих; організація та забезпечення безперервної взаємодії; підготовка персоналу до проведення заходів по оптимізації діяльності; організація всебічного забезпечення персоналу; контроль за своєчасним виконанням заходів і завдань підлеглими та надання їм необхідної допомоги.

Оскільки управління в кризових ситуаціях та НС є невід'ємною складовою загальної системи управління, воно виконує як загальні функції управління, так і специфічні, притаманні виключно йому функції, а також зв'язуючі, оскільки процес подолання кризи охоплює всю соціально-економічну систему.

В. Маховка у своєму пропонує розмежовувати функції антикризового управління на специфічні та зв'язуючі. Основними функціями слід вважати такі функції, реалізація яких необхідна для забезпечення антикризового управління як управлінського процесу в цілому. Визначення специфічних функцій зумовлено безпосередньо специфічними особливостями антикризового управління як процесу, що й обумовлює визначення таких функцій, як аналізуюча, інноваційна, діагностична, прогнозуюча, оперативне регулювання, цільовизначення та облік.

Сутність зв'язуючих функцій полягає у створенні взаємозв'язку між основними та специфічними функціями з метою забезпечення ефективності та безперервності антикризового управління як єдиного процесу. Основними зв'язуючими функціями є: прийняття рішень, комунікативна та координуюча. Спираючись на проведені дослідження, автор пропонує визначити в антикризовому управлінні функцію «зворотний зв'язок», головна суть якої полягає у впливі результату функціонування системи антикризового управління на загальну систему, а саме в ефективності подолання, профілактики та попередження криз як на характер подальшого функціонування соціально-економічної системи, так і на ефективність самої системи антикризового управління [5, с. 219–225].

Основою управління в кризових ситуаціях та НС є рішення керівника, який несе повну відповідальність за управління підлеглими та успішне виконання ними завдань. Це рішення базується на універсальних та організаційних принципах управління.

Н. Лікарчук виділяє наступні принципи управління в кризових ситуаціях під якими розуміють правила управлінської поведінки, які забезпечують діагностику, запобігання, нейтралізацію та ліквідацію кризи:

- принцип запобігання в розв'язанні проблем, що передбачає врахування механізмів попередження виникнення та нейтралізації кризових явищ;
- принцип максимізації сприятливих можливостей, який передбачає знаходження шляхів виходу з кризи на основі певних умов, відповідно до цього концентрація ресурсів для виявлення таких умов;
- принцип концентрації, який спрямований на залучення всіх наявних ресурсів на малу кількість конкурентоспроможної продукції з метою забезпечення значного економічного ефекту;
- принцип часових обмежень, тобто це той час, що визначений законодавством, яким володіє антикризовий керуючий до початку ліквідаційних процедур;
- принцип головної ланки, який передбачає пошук головної проблеми (катализатора криз), визначає глибинні першопричини виникнення кризових явищ й відповідно визначає концентрацію зусиль у розв'язанні цієї проблеми (правових, фінансових, кадрових);
- принцип об'єктивності та реалістичності в оцінюванні ситуації та можливості подолання кризи, спираючись на об'єктивну реальність;
- принцип оптимального співвідношення централізму та децентралізму в прийнятті управлінських рішень, де передбачається максимальне залучення персоналу до розробки та централізоване прийняття й упровадження антикризових заходів;
- принцип багатоваріантності та ризикованості, дотримання якого потребує висування та оцінювання не одного рішення, а досить великої кількості альтернатив для врахування ризиків неефективності окремих заходів;
- принцип кадрової політики, мова йде про збереження та формування унікального кадрового потенціалу шляхом відбору, підготовки та перепідготовки кваліфікованих фахівців, які здатні приймати нестандартні, ризикові антикризові заходи й бути стресостійкими в умовах кризи;
- принцип мотивації, який полягає у використанні засобів мотивації, які спрямовані на антикризову свідомість персоналу [2, с. 231].

Терентьева А.В. виділяє в своїх дослідженнях окреслює наступні принципи управління в кризових ситуаціях та НС як: безперервність, твердість, гнучкість та стійкість управління в НС.

Безперервність управління досягається своєчасним прийняттям рішень та оперативним доведенням завдань до підлеглих; наявністю зв'язку з підлеглими і

Секція 2. Організаційно-управлінське забезпечення діяльності Єдиної державної системи цивільного захисту

взаємодіючими органами управління, силами та керівництвом; оперативним відновленням порушеного управління.

Управління полягає у рішучому і наполегливому впровадженні заходів, передбачених планами, та прийнятих рішень щодо виконання завдань оперативного реагування у встановлені терміни.

Гнучкість управління забезпечується оперативним реагуванням на зміну обстановки, своєчасним уточненням прийнятих рішень, поставлених завдань підлеглим та порядку взаємодії.

Стійкість управління реалізується шляхом постійного та ефективного вдосконалення власних можливостей та взаємодопомоги, підтримувати і розвивати свою індивідуальну та колективну здатність протистояти кризовим явищам та надзвичайним ситуаціям [6].

Управління в тому числі і управління в кризових ситуаціях ефективно в тому разі, коли воно здійснюється комплексно і системно. Під системою управління розуміється сукупність функцій та повноважень, які необхідні для здійснення управлінського впливу, в тому числі й антикризового. Система управління в кризових ситуаціях та НС є повинна будуватися з врахуванням таких основних принципів:

1) функціональної інтеграції – управління не може бути ефективним, якщо воно спиратиметься тільки на розв'язування оперативних та тактичних задач; необхідно усі його функції орієнтувати на запобігання кризі, а у разі виникнення ознак кризового стану – їх локалізацію;

2) професіоналізму, що передбачає наявність спеціальної підготовки тих осіб, які приймають на себе відповідальність за дієвість, опанування певних знань та навичок для безпосереднього проведення або управління цією роботою; тільки професійна підготовка забезпечує дієвість та результативність антикризових перетворень, виділення пріоритетів, правильне ранжирування завдань, дає можливість заощадити час, зберегти кошти, а іноді й життя та здоров'я людей;

3) відповідальності за наслідки рішень, що приймаються, саме в цій функціональній підсистемі управління;

4) оптимального співвідношення централізму та децентралізму в прийнятті відповідних рішень, максимальне залучення персоналу до розробки та впровадження антикризових заходів. Тільки за цих умов можна сподіватись на максимальну швидкість та ефективність у досягненні цільового результату.

Визначені принципи антикризового управління, доповнюючи та конкретизуючи один одного, можуть та повинні діяти тільки в системі.

Основними принципами, на яких ґрунтується механізм антикризового управління, визнаються:

1) принцип опори на антикризову свідомість – розуміння негативних наслідків виникнення та поглиблення кризи для усіх суб'єктів антикризового процесу; найважливішими характеристиками свідомості є інтереси, цінності та мотиви діяльності, від яких залежить досягнення поставленої мети;

2) принцип антикризової мотивації діяльності – його суть полягає в переважному використанні засобів мотивації, спрямованих на розв'язання кризових проблем; адміністративні або організаційні заходи не підкріплені економічною та морально-етичною мотивацією, як правило, неефективні;

3) принцип упередженості в розв'язанні проблем – швидкість поглиблення кризових явищ на певному етапі виходить з-під контролю, зміни стають незворотними, тому механізм антикризового управління має бути орієнтованим насамперед на запобігання виникненню та поглибленню кризових явищ;

4) принцип багатоваріантності розробки можливих антикризових процедур з врахуванням фактора невизначеності і ризику реалізації окремих планових заходів, необхідність розробки альтернативних заходів обумовлюється, по-перше, їх можливою не результативністю, по-друге, ймовірністю змін у зовнішньому оточенні, внутрішньому потенціалі, цільовизначенні власників підприємства, внаслідок чого розроблений варіант антикризових дій буде визнаний як недоцільний або неможливий для реалізації;

5) принцип реалістичності в оцінці ситуації, успіхів або невдач, які мають місце; оцінюючи можливість подолання кризи необхідно спиратися на об'єктивну реальність. Інформація про будь-які позитивні зрушення, які мають місце і є результатом антикризових заходів, має розповсюджуватися серед персоналу. Невдачі не повинні сприйматися фатально, слід зосереджувати увагу на вивченні причин низької ефективності або нерезультативності для запобігання повторенню таких помилок у майбутньому [3, с. 35–37].

Процес управління прийнято визначати як послідовність дій, які мають бути здійснені і які формують управлінський вплив. Головним в організації процесу антикризового управління є дотримання таких принципів:

1) стратегічності (цілеспрямованості) – антикризове управління не може бути ефективним, якщо воно здійснюється без певної мети або чітких завдань, коли відсутня антикризова стратегія управління;

2) послідовності розв'язання проблем – у перебігу антикризового управління необхідно ранжувати завдання та проблеми за ступенем їх важливості для досягнення кінцевої мети, враховуючи їхній вплив на розв'язання подальших завдань та швидкість антикризових перетворень;

3) своєчасності прийняття управлінських рішень, реалізація якого потребує постійного моніторингу стану господарської системи, раннього виявлення ознак кризового стану, швидкого реагування на них відповідними антикризовими заходами; ігнорування цього принципу може мати фатальні наслідки, оскільки загальновідомо, що виведення системи з глибокої кризи потребує значно більших зусиль та витрат, ніж попередження та запобігання її виникненню;

4) гнучкості, маневреності, пристосування до швидких змін у внутрішньому та зовнішньому середовищі підприємства; незважаючи на доцільність розробки типової схеми антикризового процесу, специфіка конкретного підприємства може уточнювати зміст та інструментарій роботи, яка має бути здійснена на кожному етапі, ранжувати їх значущість, змінювати порядок проведення;

5) оцінки позитивних та негативних наслідків рішень, що приймаються, врахування їхнього впливу на життєдіяльність підприємства в короткостроковому та довгостроковому періодах.

Отже, висновок, який можна зробити, полягає в тому, для подолання труднощів кризового періоду та під час ліквідації надзвичайної ситуації управління повинно володіти запасом необхідним набором сучасних інформаційних технологій, щоб оволодіти технікою обробки інформації для подолання невизначеності, покращувати якість комунікацій. Необхідно вивчати і впроваджувати нові технології які дозволяють підвищити продуктивність праці. "Розумне" управління повинно звернути більше уваги на процеси навчання, привити персоналу навички сумісної роботи і дати можливість брати участь у прийнятті важливих рішень, постійно оновлювати ноу-хау при участі робітників всіх рівнів. Управління повинно широко використовувати співробітництво і кооперацію. Вищеописані підходи повинні бути використані при виробленні рішень в умовах кризи та НС. Адже теза «управляти – значить передбачати» в сучасній реальності перетворилася на тезу «управляти – значить діяти в

непередбачених ситуаціях». В сучасних умовах дії в кризових ситуаціях та НС стають повсякденною практикою управління [7, с. 134–136].

Щоб всі вказані вище етапи управління в кризових ситуацій та НС були впроваджені в дію і при цьому були отримані успішні результати в стислі строки і з мінімальними ресурсами, перш за все, необхідно провести наступні заходи по організації так званого оберненого зв'язку:

1. Покращити якість інформації шляхом вдосконалення техніки представлення і структуризації даних або зміни форми подання матеріалів, або розвитком нових каналів комунікації. Адже забезпечення своєчасною, повною інформацією на всіх етапах прийняття рішень успішно сприяє подоланню як кризової ситуації так і надзвичайної.

2. Підвищити здатність швидкої реакції завдяки передбаченню кризової ситуації. Раптовість кризи та НС і негативність їх наслідків вимагають від управлінців термінового аналізу інформації. Будь-які виявлення симптомів таких ситуацій повинні бути негайно розглянуті і своєчасно враховані. Сьогодні це можна здійснити за допомогою різноманітних технічних засобів та інформаційних систем: комп'ютерів при розробці планів і визначенні наслідків прийнятих заходів; експертних систем; інформаційних систем, які дозволяють краще "відчувати" оточуюче середовище.

3. Підвищити якість групових рішень, організувати обговорення проблем з врахуванням різних точок зору, щоб знизити ймовірність диктату лідера.

4. Організувати керівників відповідних напрямків у групи по подоланню кризи та НС. Ця робота, вимагає напруженої роботи великої кількості учасників найрізноманітнішого рівня і є важкою задачею для керівництва. Тому використання спеціальних менеджерів належить до важливих факторів успіху [2, с. 56–58].

ЛІТЕРАТУРА

1. Кодекс цивільного захисту України «Code of Civil Protection of Ukraine» від 02.10.2012 №5403-VI – <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>.

2. Іванюта С. Антикризове управління / Світлана Іванюта; М-во освіти і науки України, Державний комітет статистики України, Державна академія статистики, обліку та аудиту. – К.: Центр учбової літератури, 2007. – 287 с.

3. Колісник М. Фінансова санація і антикризове управління підприємством: Навчальний посібник/ Марія Колісник, Павло Ільчук, Петро Віблій,; Мін-во освіти і науки України, Нац. ун-т «Львівська політехніка». – К.: Кондор, 2007. – 271 с.

4. Лігоненко Л. О. Антикризове управління підприємством / Л. О. Лігоненко – К. : Знання, 2005. – 824 с.

5. Маховка В. М. Процес, методи та функції антикризового управління на підприємстві/ В. М. Маховка. – Науковий вісник Полтавського університету економіки і торгівлі. – N 1 (52). – 2012.

6. Терент'єва А. В. Кризовий менеджмент та принципи управління ризиками в процесі ліквідації надзвичайних ситуацій: монографія / С. О. Гур'єв, А. В. Терент'єва, П. Б. Волянський. – К. : [б. в.], 2008. – 148 с.

7. Штангрет А. Антикризове управління підприємством: Навчальний посібник/ Андрій Штангрет, Оксана Копилюк. – К. : Знання, 2007. – 335 с.

АСПЕКТИ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОЇ ПОЖЕЖНОЇ ОХОРОНИ В УМОВАХ ПОЛІТИКИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Заїка П. І., канд. техн. наук, доцент,

Дядюшенко О. О., канд. техн. наук, доцент

Черкаський інститут пожежної безпеки імені Героїв Чорнобиля

Національного університету цивільного захисту України

Фірсов С. А.

*Головне управління Державної служби України з надзвичайних ситуацій
у Полтавській області*

Демократизація суспільства, децентралізація влади, розвиток місцевого самоврядування були і залишаються пріоритетними напрямками державної політики. У 2014 році Урядом України розпочато реалізацію широкомасштабної реформи місцевого самоврядування, яка, зокрема, передбачає передачу більших повноважень від центральної влади органам місцевого самоврядування, розширення їх ресурсної бази тощо. Так, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333.

затверджено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, основною метою якої є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

Сили цивільного захисту та засоби Державної служби України з надзвичайних ситуацій не завжди забезпечують своєчасне реагування на надзвичайні ситуації, пожежі та інші небезпечні події через віддаленість їх від місць виникнення таких подій.

Враховуючи зазначене, а також зміни, що відбуваються в державі у зв'язку з децентралізацією влади, реформуванням системи безпеки і оборони держави, передачею окремих повноважень щодо організації та забезпечення пожежогасіння та реагування на надзвичайні ситуації від державних органів до органів місцевого самоврядування, зумовлюють необхідність проведення реформування системи ДСНС та основних напрямків діяльності.

У зв'язку з цим важливим завданням є формування та розвиток місцевої пожежної охорони (МПО), зокрема на засадах співробітництва територіальних громад. Таке співробітництво, як інноваційна форма політики місцевого і регіонального розвитку, останнім часом набуває все більшого поширення в європейських країнах, зокрема і в Україні. Поява співробітництва територіальних громад пов'язана з тим, що місцеве самоврядування в багатьох країнах Європи (у тому числі і в Україні) сьогодні має справу з проблемами, можливі варіанти вирішення яких пропонує саме співробітництво громад.

Урядом України 1 квітня 2014 р. схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, метою якої є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення та підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних публічних послуг.

Секція 2. Організаційно-управлінське забезпечення діяльності Єдиної державної системи цивільного захисту

Місцеве самоврядування сьогодні виступає важливим фактором демократизації суспільного життя, децентралізації управління та необхідною передумовою становлення громадянського суспільства, наближення влади до її джерела – народу.

В Україні закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято ряд базових нормативно-правових актів, які регулюють діяльність органів місцевого самоврядування. Разом з тим, як зазначено в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, система місцевого самоврядування на сьогодні не задовольняє потреб суспільства.

Проведення реформи місцевого самоврядування потребуватиме також належного кадрового забезпечення. Тому актуалізується проблема формування та реалізації дієвої кадрової політики на місцях, удосконалення системи підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації посадових осіб, службовців органів місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад, запровадження професійних програм підготовки для органів місцевого самоврядування тощо.

Основними очікуваними результатами реформи місцевого самоврядування в Україні визначено такі: формування ефективної територіальної системи органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади для забезпечення сталого соціально-економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць; запровадження стандартів (нормативів) якості публічних послуг, що надаються населенню органами місцевого самоврядування базового та регіонального рівнів, критеріїв оцінювання якості; створення сприятливих правових умов для максимально широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень, а також розвитку форм прямого народовладдя тощо.

Одночасно кінцевим результатом реформування місцевого самоврядування в Україні має стати покращення рівня життя українських громадян, побудова сучасної, ефективної, конкурентоспроможної держави, забезпечення сталого розвитку її громад та регіонів.

У селах, селищах, де немає пожежно-рятувальних підрозділів, сільські та селищні ради за погодженням з центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, утворюють пожежно-рятувальні підрозділи для забезпечення місцевої пожежної охорони (стаття 62 Кодексу цивільного захисту України).

Фінансування та матеріально-технічне забезпечення пожежно-рятувальних підрозділів для забезпечення місцевої пожежної охорони здійснюються за рахунок коштів місцевих бюджетів та інших джерел, незаборонених законодавством.

До складу МПО входять місцеві пожежні команди, загони місцевої пожежної охорони та протипожежні об'єднання громадян, які є невоєнізованими протипожежними формуваннями протипожежної служби цивільної оборони. Підрозділи МПО входять до складу гарнізону пожежної охорони і перебувають в оперативному підпорядкуванні начальника гарнізону.

В окремих випадках місцева пожежна охорона може створюватися для забезпечення пожежної безпеки двох і більше населених пунктів, якщо відстань від пожежних депо до найбільш віддаленого населеного пункту не перевищує нормативну.

У разі якщо в населеному пункті, розташованому на відповідній території та з'єднаному з іншими населеними пунктами під'їзними шляхами загального користування, утворено пожежно-рятувальний підрозділ для забезпечення місцевої пожежної охорони, який здатний виконувати завдання за призначенням на території населених пунктів, де немає таких підрозділів, у відповідних місцевих бюджетах можуть передбачатися видатки на матеріально-технічне забезпечення таких підрозділів.

Забезпечення цивільної безпеки України: сучасний стан і перспективи

Порядок забезпечення місцевої пожежної охорони, права та обов'язки працівників пожежно-рятувальних підрозділів визначаються положенням про місцеву пожежну охорону, яке затверджується органом, що її утворив, за погодженням з центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту.

МПО може створюватись для декількох територіальних громад з урахуванням нормативних вимог. Створення МПО проводиться в рамках основних трьох етапів.

Перший етап – визначення критеріїв щодо створення МПО. Критеріями, за якими створюються пожежно-рятувальні підрозділи (команди) для забезпечення функціонування місцевої та добровільної пожежної охорони у новостворених територіальних громадах, є наступні:

- кількість особового складу пожежно-рятувального підрозділу (визначається з урахуванням кількості жителів у населеному пункті, згідно з вимогами державних будівельних норм та в залежності від кількості та типу пожежних автомобілів);
- радіус обслуговування одним пожежно-рятувальним підрозділом (визначається державними будівельними нормами, по дорогах загального користування радіус обслуговування не повинен перевищувати 3 кілометри);
- нормативи прибуття пожежно-рятувальних підрозділів до місця виклику (застосовуються для визначення місць розташування пожежних депо.

Нормативи прибуття пожежно-рятувальних підрозділів до місця виклику не повинні перевищувати: на території міст – 10 хвилин; у населених пунктах за межами міста – 20 хвилин. З урахуванням метеорологічних умов, сезонних особливостей та стану доріг нормативи прибуття можуть бути перевищені, але не більше ніж на 5 хвилин).

Після визначення необхідної кількості основних та спеціальних пожежних автомобілів здійснюється їх раціональний розподіл та визначення необхідної кількості виїздів з гаражу пожежного депо.

Другий етап – забезпечення МПО приміщеннями та створення пожежних депо, виготовлення документації на приміщення пожежних депо та закріплення його за комунальною власністю територіальної громади.

Третій етап – забезпечення місцевої пожежної охорони матеріально-технічною базою. Передбачається придбання засобів пожежогасіння та матеріального забезпечення працівників МПО.

У відповідності до положень Кодексу цивільного захисту України, статутних документів (положень) МПО, в пожежно-рятувальних підрозділах встановлюється 24-ох годинне чергування в 4 зміни.

При визначенні кількості персоналу МПО необхідно враховувати те, що чергове відділення (черговий караул) пожежно-рятувального підрозділу повинне забезпечувати виконання функцій із гасіння пожежі ще на початковому етапі, не допустивши її розвитку, а також проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт.

Найбільш оптимальною структурою пожежно-рятувального підрозділу місцевої пожежної охорони в складі одного чергового відділення є структура із загальною штатною чисельністю 17,5 (18,5) посад (начальник МПО – 1, диспетчерська служба – 4, чергове відділення – 12, бухгалтер – 0,5, старший водій – 1).

Одночасно на начальника МПО за рішенням керівника відповідного органу місцевого самоврядування є можливим покладення (позаштатного) виконання обов'язків керівника служби цивільного захисту виконавчого комітету відповідної органу місцевого самоврядування.

На території об'єднаної територіальної громади (або інших органів місцевого самоврядування) може утворюватись декілька територіально

Секція 2. Організаційно-управлінське забезпечення діяльності Єдиної державної системи цивільного захисту

відокремлених пожежно-рятувальних підрозділів (окремих постів МПО) в складі однієї комунальної організації "МПО".

Утворенню місцевого пожежно-рятувального підрозділу повинні передувати:

а) аналіз пожеж, надзвичайних ситуацій та небезпечних подій, що виникали ці відповідній території протягом останніх 5 років, а також стан реагування на них; визначення ризиків і небезпек;

б) визначення:

- кількості місцевих пожежно-рятувальних підрозділів та необхідності будівництва (реконструкції, ремонту) пожежних депо (приспосованих приміщень);

- типу і кількості пожежно- та аварійно-рятувальних автомобілів і оснащення;

- кількості персоналу;

- порядку проведення підготовки персоналу;

- кількості спеціального одягу та спорядження для персоналу;

- порядку чергування персоналу;

- порядку оповіщення персоналу про виникнення пожеж, надзвичайних ситуацій та небезпечних подій;

- порядку охорони будівель;

- порядку оповіщення населення про виникнення пожеж, надзвичайних ситуацій та небезпечних подій;

- порядку забезпечення страхування персоналу;

- порядку обслуговування пожежних рукавів, апаратів захисту органів дихання та зору (за потреби), іншого обладнання та оснащення;

- вартості комунальних послуг на утримання будівель пожежних депо;

- вартості паливно-мастильних матеріалів та технічного обслуговування автомобільної техніки.

З урахуванням аналізу утворювані місцеві пожежно-рятувальні підрозділи повинні забезпечити надання допомоги населенню у разі виникнення пожеж, дорожньо-транспортних пригод, аварій на небезпечних підприємствах, на водних об'єктах, при небезпечних природних явищах, а також проводити інші невідкладні роботи за потребами громади.

Залежно від проведеного аналізу пожеж, надзвичайних ситуацій та небезпечних подій керівництвом громади визначається необхідна кількість місцевих пожежно-рятувальних підрозділів та місця їх розташування з урахуванням забезпечення належного реагування протягом 20 хвилин з часу отримання повідомлення у найвіддаленішому від підрозділу місці на відповідній території, а також тип і кількість пожежно- та аварійно-рятувальних автомобілів і оснащення, що необхідні для належного реагування.

Під час визначення кількості місцевих пожежно-рятувальних підрозділів та місця їх розташування необхідно враховувати віддаленість населених пунктів один від одного, наявність доріг та перешкод на них (залізничні переїзди, водні перешкоди, наявність ділянок доріг, на яких пожежно-рятувальна техніка не зможе пересуватись через габаритні розміри або технічні характеристики тощо).

З метою створення умов для цілодобового несення служби персоналом місцевої пожежної команди, розміщення пожежно-, аварійно-рятувальної техніки та обладнання, виділяється (будується) пожежне депо, яке обов'язково забезпечується засобами провідного та радіозв'язку з використанням відповідного частотного ресурсу, з необхідним технічним обладнанням.

Забезпечення цивільної безпеки України: сучасний стан і перспективи

Кількість персоналу для місцевих пожежно-рятувальних підрозділів повинна забезпечувати виконання функцій з гасіння пожежі на початковому етапі її розвитку, а також проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт.

Проведення первинної та подальших видів підготовки персоналу для потреб місцевих пожежно-рятувальних підрозділів проводиться на базі навчальних центрів (пунктів) територіальних органів ДСНС з видачею відповідних документів або в інших навчальних закладах, що мають відповідний рівень акредитації.

Навчання рекомендується розпочинати з часу прийняття рішення про утворення місцевого пожежно-рятувального підрозділу (комунального підприємства (установи) з таким розрахунком, щоб на час введення в експлуатацію будівлі пожежного депо увесь передбачений для чергування персонал одразу зміг виконувати покладені на нього обов'язки.

З метою захисту життя і здоров'я персоналу місцевих пожежно-рятувальних підрозділів під час виконання ними своїх обов'язків за рахунок місцевого бюджету проводиться їх страхування на умовах і в порядку, визначених Положенням про порядок і умови обов'язкового особистого страхування працівників відомчої та місцевої пожежної охорони і членів добровільних пожежних дружин (команд), затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 3 квітня 1995 року № 232 (із змінами).

Наказом Держнаглядохоронпраці України від 26 січня 2005 року № 15.

Згідно затвердженого "Переліку робіт з підвищеною небезпекою", яким до робіт з підвищеною небезпекою віднесено аварійно-рятувальні роботи, гасіння пожеж, боротьба з повінню, робота особового складу пожежних підрозділів на колінчатих підіймачах та на автомеханічних драбинах, виконання робіт на пожежах по знеструмленню електричних мереж тощо.

У відповідності до положень чинних нормативно-правових актів передбачено обов'язкове спеціальне навчання персоналу, задіяного для проведення таких робіт.

З метою організації проведення спеціальної підготовки працівників місцевої пожежної охорони (МПО) та членів добровільної пожежної охорони (ДПО) наказом ДСНС України від 11 липня 2016 року № 331 затверджений Примірний навчальний план та навчальна програма спеціальної підготовки працівників місцевої пожежної охорони та членів добровільної пожежної охорони.

Спеціальна підготовка (навчання) працівників МПО за вищезазначеними навчальним планом та програмою здійснюється на базі навчальних пунктів аварійно-рятувальних загонів спеціального призначення ГУ (У) ДСНС України в областях на договірній основі за запитом органів місцевого самоврядування. За результатами проходження спеціальної підготовки та успішного складання заліку слухачам видається Посвідчення про проходження спеціальної підготовки працівників місцевої пожежної охорони встановленого зразка.

В подальшому, під час поточної діяльності МПО нижченаведений навчальний план та навчальну програму доцільно використовувати під час проведення занять в системі службової підготовки працівників підрозділу.

Навчальний план та навчальна програма спеціальної підготовки працівників місцевої пожежної охорони розроблено відповідно до Кодексу цивільного захисту України, Закону України "Про професійно-технічну освіту", Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 року №1052, Порядком здійснення навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 26 червня 2013 року №444, інших актів законодавства України.

Секція 2. Організаційно-управлінське забезпечення діяльності Єдиної державної системи цивільного захисту

Метою проведення спеціальної підготовки працівників МПО є здобуття спеціальних знань і практичних навичок для проведення заходів із запобігання виникненню пожеж та організації їх гасіння.

До навчального плану та навчальної програми спеціальної підготовки працівників МПО входять:

- навчальний план для спеціальної підготовки працівників місцевої пожежної охорони;
- навчальна програма з предмета «Пожежна техніка та оснащення»;
- навчальна програма з предмета «Пожежна тактика і тактика дій підрозділів при ліквідації надзвичайних ситуацій»;
- навчальна програма з предмета «Засоби зв'язку»;
- навчальна програма з предмета «Пожежна профілактика»;
- навчальна програма з предмета «Засоби індивідуального захисту»;
- навчальна програма з предмета «Домедична підготовка»;
- навчальна програма з предмета «Психологічна підготовка»;
- навчальна програма з предмета «Охорона праці».

Тривалість навчання – 140 годин. Наповнення однієї навчальної групи 15–30 осіб.

Теоретичне навчання передуює практичному. Теоретична підготовка проводиться у формі лекцій із використанням пожежно-технічного обладнання та спорядження, плакатів, схем, відеофільмів, манекенів, макетів, інших видів наочних засобів для засвоєння спеціальних знань з проведення заходів щодо запобігання виникненню пожеж та організації їх гасіння.

Практична підготовка проводиться у формі практичного виконання вправ із використанням пожежно-рятувальної техніки, пожежно-технічного обладнання та спорядження, відпрацювання прийомів надання потерпілим домедичної допомоги. Під час практичних занять працівникам місцевої пожежної охорони необхідно дотримуватися вимог нормативно-правових актів з охорони праці. Після закінчення курсу спеціальної підготовки для працівників місцевої пожежної охорони проводиться залік, що передбачає перевірку теоретичних знань методом тестування та практичне відпрацювання навчальних вправ.

Кодексом цивільного захисту України (стаття 19) серед низки повноважень органів місцевого самоврядування у сфері цивільного захисту вказано на необхідність забезпечення навчання з питань цивільного захисту, техногенної та пожежної безпеки посадових осіб органів місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання комунальної власності.

Відповідно до «Стратегії реформування системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій на 2017–2020 роки», яка була ухвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25 січня 2017 р. № 61-р передбачається покладання на органи місцевого самоврядування повноважень із забезпечення пожежної безпеки населених пунктів і територій, а також підготовка пропозицій щодо удосконалення кваліфікаційних умов до фахівців у сфері цивільного захисту, забезпечення підготовки на базі навчальних закладів ДСНС України працівників місцевої і добровільної пожежної охорони в об'єднаних територіальних громадах та формування структурних підрозділів (або призначення окремих посадових осіб) з питань цивільного захисту у складі виконавчих органів об'єднаних територіальних громад.

На керівників місцевої пожежної охорони та служб цивільного захисту об'єднаних територіальних громад покладаються завдання з реалізації державної політики у сфері цивільного захисту, забезпечення належного рівня безпеки

життєдіяльності населення, його захист від надзвичайних ситуацій, пожеж та інших небезпечних подій. Крім того, на місцеве самоврядування, окрім функцій пожежогасіння, планується покласти організацію оповіщення, евакуацію, укриття населення в захисних спорудах, радіологічного, хімічного, бактеріологічного захисту, а також навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях.

З урахуванням значного об'єму обов'язків керівників місцевої пожежної охорони щодо питань пожежної безпеки, цивільного захисту та вимог Кодексу цивільного захисту України, Стратегії реформування системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій доцільно передбачити освітньо-професійний рівень підготовки керівників місцевої пожежної охорони та служб цивільного захисту об'єднаних територіальних громад.

Керівники місцевої пожежної охорони, на яких покладаються функції із запобігання виникненню та гасіння пожеж, надзвичайних ситуацій в населених пунктах повинні (або є нагальна необхідність) пройти навчання у вищих навчальних закладах ДСНС України (Національний університет цивільного захисту України, Черкаський інститут пожежної безпеки імені Героїв Чорнобиля Національного університету цивільного захисту України, Львівський державний університет безпеки життєдіяльності) для здобуття ступеня вищої освіти «бакалавр» за спеціальністю 261 «Пожежна безпека», а при виконанні обов'язків керівника служби цивільного захисту виконавчого комітету відповідного органу місцевого самоврядування пройти навчання у вищевказаних навчальних закладах ДСНС України для здобуття ступеня вищої освіти «бакалавр» за спеціальністю 263 «Цивільна безпека» (спеціалізації «цивільний захист», «охорона праці»).

Підготовка фахівців з вищою освітою здійснюється за відповідними освітніми програмами. Бакалаврський рівень вищої освіти відповідає сьомому рівню Національної рамки кваліфікацій і передбачає здобуття особою теоретичних знань та практичних умінь і навичок, достатніх для успішного виконання професійних обов'язків за обраною спеціальністю.

Здобуття вищої освіти на бакалаврському рівні вищої освіти передбачає успішне виконання особою відповідної освітньої програми, що є підставою для присудження ступеня вищої освіти – бакалавр.

Бакалавр – це освітній ступінь, що здобувається на першому рівні вищої освіти та присуджується закладом вищої освіти у результаті успішного виконання здобувачем вищої освіти освітньо-професійної програми, обсяг якої становить 180-240 кредитів ЄКТС. Обсяг освітньо-професійної програми для здобуття ступеня бакалавра на основі ступеня молодшого бакалавра або молодшого спеціаліста визначається закладом вищої освіти.

Особа має право здобувати ступінь бакалавра за умови наявності в неї повної загальної середньої освіти. Освітньо-професійна програма підготовки бакалавра реалізується вищими навчальними закладами II–IV рівнів акредитації.

- Нормативний термін навчання визначається програмою, але не може перевищувати чотирьох – п'яти років.

- Нормативний термін навчання осіб, що мають освітньо-кваліфікаційний рівень молодшого спеціаліста за відповідною до напрямку підготовки спеціальністю, зменшується на один – два роки.

Вступ до вищих навчальних закладів ДСНС України на заочну форму навчання для здобуття ступеня бакалавра за спеціальністю 261 «Пожежна безпека» здійснюється:

На перший курс (термін навчання 4 роки) – на базі повної загальної середньої освіти за результатами зовнішнього незалежного оцінювання

Секція 2. Організаційно-управлінське забезпечення діяльності Єдиної державної системи цивільного захисту

з предметів «Українська мова та література», «Математика», «Історія України» або «Біологія» на вибір.

На другий (третій) курс (термін навчання 2–3 роки) – на базі раніше здобутого освітньо-кваліфікаційного рівня «молодший спеціаліст» за результатами фахового вступного випробування, що організовується у навчальному закладі.

На третій курс (термін навчання 2 роки) – на базі раніше здобутого ступеня вищої освіти (бакалавр, магістр) або освітньо-кваліфікаційного рівня «спеціаліст» за іншою спеціальністю за результатами фахового вступного випробування, що організовується у навчальному закладі.

Відповідно до діючих нормативно-правових актів навчатися за державним замовленням у вищих навчальних закладах цивільного захисту для здобуття ступеня бакалавра за спеціальністю 261 «Пожежна безпека» можуть лише атестовані співробітники ДСНС України віком до 30 років на заочній формі навчання. Всі інші категорії вступників можуть отримати освіту за рахунок коштів фізичних (юридичних) осіб. У додатку 1 представлений типовий договір між виконавцем (ВНЗ ЦЗ), отримувачем послуг (студентом), а також замовником.

Для підготовки керівника місцевої пожежної команди замовником можуть виступати сільська рада, територіальна громада, громадські організації або інші фізичні (юридичні) особи, що зацікавлені у підготовці фахівця.

Підготовка фахівців за напрямом підготовки 6.170203 «Пожежна безпека» (спеціальність 261 «Пожежна безпека») здійснюється відповідно до сучасних вимог до підготовки фахівців для заміщення посад у діючих підрозділах ДСНС України, а також співробітників, діяльність яких пов'язана із сферою пожежної безпеки. Підготовка фахівців за напрямом 6.170203 «Пожежна безпека» (спеціальність 261 «Пожежна безпека») спрямована на підготовку керівних працівників територіальних, регіональних та центральних підрозділів ДСНС України, а також керівних працівників апарату місцевих органів державної влади з метою покращення ситуації в реалізації комплексних заходів із розбудови єдиної державної системи цивільного захисту. Зразок диплома бакалавра за спеціальністю 261 «Пожежна безпека» представлена у додатку 2.

Підготовка фахівців за напрямом 6.170203 «Пожежна безпека» (спеціальність 261 «Пожежна безпека») включає усебічний розвиток здобувачів вищої освіти, який забезпечується завдяки не лише вивченню теоретичних засад та опануванню сучасних практик, а й активному залученню найбільш обдарованих до наукової діяльності. Цьому сприяє наявність розгалуженої навчально-матеріальної та практичної баз вищих навчальних закладів ДСНС України, професійних кадрів, які мають поглиблену фахову та спеціальну підготовку та досвід викладання відповідних навчальних дисциплін.

Протягом навчання, окрім професійної теоретичної підготовки, здобувачі вищої освіти набувають навиків практичної діяльності в період навчальної та переддипломної практик у практичних підрозділах Державної служби України з надзвичайних ситуацій.

Завдяки налагодженій співпраці з провідними навчальними, науковими та науково-дослідними закладами країни, здобувачі вищої освіти проводять наукові дослідження в рамках бакалаврських робіт, публікують наукові публікації у провідних фахових виданнях, готують тези доповідей на конференції та в подальшому мають можливість продовжувати навчання на другому освітньо-науковому рівні в діючій магістратурі вищих навчальних закладів ДСНС України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996р. – [Електронний ресурс].
2. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України. – [Електронний ресурс].
3. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Офіційний сайт Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. – [Електронний ресурс].
4. Розвиток місцевої пожежної охорони в умовах реалізації політики децентралізації та співробітництва територіальних громад: Навчально-практичний посібник під редакцією В. В. Толкованова, Т. В. Журавля, С. А. Фірсова – Київ, ТОВ «Поліграф плюс», 2017 – 240 с.
5. Кодекс цивільного захисту України : Закон України. – [Електронний ресурс].

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ПРОВЕДЕННЯ РЕФОРМ

Обрусна С. Ю., д-р юрид. наук, доцент

Черкаський інститут пожежної безпеки імені Героїв Чорнобиля

Національного університету цивільного захисту України

Кожна держава прагне удосконалити свою діяльність з реалізації відповідних функцій. Однією із форм такого удосконалення є проведення реформ. Після проголошення незалежності України, прийняття Конституції виникла нагальна потреба побудови та реорганізації державної влади. На підставі зазначеного в 1997 році Інститутом законодавства Верховної Ради України було розроблено та обговорено на Всеукраїнській конференції загальну Концепцію державно-правової реформи та її основні напрямки: парламентську, адміністративну, муніципальну та судову реформи. З часом були вироблені основні засади і напрями здійснення кожної із них. За останні роки розроблено й прийнято низку концептуальних документів, законодавчих актів, спрямованих забезпечити реформування у всіх сферах життя держави.

Сучасний стан реформування характеризується відсутністю належного системного і узгодженого бачення проведення та завершення вказаних процесів. Недосконалість концептуального бачення реформ часто призводила і призводить до непослідовності, невиправданого зволікання, а останнім часом – поспішності у їх проведенні. Реформи, як от судова, час від часу стають заручницями різних політичних сил. Хоча в ідеалі реформування має ґрунтуватися на чіткій науково обґрунтованій стратегії. Досить часто заходи щодо реформування визначаються й реалізуються без належного наукового обґрунтування, а науці відводиться лише роль теоретичного підтвердження вже здійсненого. Аналіз сучасного наукового доробку, присвяченого вказаній проблематиці, нормотворчої діяльності парламенту дає підстави говорити про те, що законодавство та практика випереджають доктрину реформування, а роль науки зводиться до коментування вже зробленого.

Особливості та перебіг здійснення реформ відображають певний рівень як загальнотеоретичної правової думки, так і стан концептуальних та доктринальних розробок цієї проблеми в юридичній науці. Досить часто, автори детально аналізують зміст реформ (судової, освітньої, медичної тощо), вказують на головні напрямки реформування, але значно менше уваги звертають на механізм її проведення, що вказує на недостатній рівень осмислення управлінсько-правових проблем реформування. Разом із тим чи не першочергове значення для успішного

Секція 2. Організаційно-управлінське забезпечення діяльності Єдиної державної системи цивільного захисту

проведення реформи має управлінська діяльність, що передбачає комплекс системних заходів, спрямованих на регулювання процесу реформування.

Проблеми управлінської діяльності як щодо процесів реформування взагалі, так і процесу проведення конкретної реформи (розглянемо на прикладі судової) зокрема мають розглядатися інтегровано, комплексно з використанням доробку низки наук: філософії, політології, державного управління, адміністративного права та інших. Така комплексність та інтеграція забезпечать вироблення теоретичних підходів до розуміння механізму процесу реформування, управління реформами, вироблення критеріїв оцінювання їх ефективності, що має сприяти успішному проведенню. Тому в даному дослідженні акцентовано увагу не на змісті самої реформи, а на окремих аспектах управлінській діяльності у сфері реформування, на прикладі судової системи, висвітлено поняття «реформа судової системи», «системна реформа», досліджено механізм її проведення, фактори, що впливають на процес реформування, критерії її оцінювання тощо.

На позначення певних змін у соціально-економічному, суспільно-політичному, культурному житті країни використовують ряд термінів: «реформа», «соціальні зміни», «трансформація», «модернізація» тощо. У науковій енциклопедичній літературі термін «реформа» має декілька значень: 1) перетворення, зміна, перебудова будь-якої сторони суспільного життя (порядків, інститутів, установ); 2) нововведення будь-якого змісту, але в більшості таке, що має позитивний характер; 3) зміни в устрої чого-небудь, що зроблені з метою покращення, перетворення; 4) перетворення в якій-небудь галузі державного, економічного й політичного життя, що не стосується основ чинного суспільного ладу; 5) перетворення, зміна перебудова якої-небудь сфери суспільного чи державного життя, що здійснюється державою [1, с. 547].

У юридичній енциклопедії поняття «реформа» визначається як процес кардинальних, часто тривалих перетворень відповідних сторін суспільного життя, державно-правових інститутів, окремих структур тощо. Реформи, як правило, модернізують і змінюють форму та зміст відповідних суспільних відносин, не порушуючи при цьому їхніх принципових засад. Цим реформи відрізняються від революцій, у ході яких характер перетворень є швидкоплинним і руйнівним для певної системи [2].

Л. Тихомирова відзначає, що реформа – це перетворення, зміна, перебудова якої-небудь сфери суспільного чи державного життя, що здійснюється державою та вказує на такі характерні риси реформи, як поступовість, комплексність, завершеність змін, їх позитивний характер. Успішне ж проведення реформи залежить від підтримки суспільством, усвідомлення її необхідності тощо [3, с. 757].

Поняття «трансформація» у найзагальнішому вигляді означає зміну, перетворення виду, форми, істотних властивостей чого-небудь. Тобто відображає суттєвий момент у розвитку, пов'язаний з переходом поступово накопичених ознак нового до зламу старих основ, становленням якісно нового стану предмета. На момент його розвитку вона відображає перехідний стан від того, чого вже немає, до того, чого ще немає, але воно мусить бути. На думку Л. Кривеги, соціальна трансформація – це період становлення нових якісних змін, утвердження нових соціальних форм, принципів соціального устрою, становлення нових соціальних інститутів [4, с. 86].

Поняття «трансформація» ширше за обсягом, ніж «модернізація», що означає оновлення, удосконалення, надання будь-чому сучасного вигляду, перероблення відповідно до сучасних вимог, тобто осучаснення традиційних соціально-економічних, політичних та духовних структур суспільства або його оновлення з урахуванням нових засад та вимог. Часто вказані поняття розглядаються як складові процесу реформування. Отже, на позначення змін у судовій сфері, пов'язаних

із перебудовою всіх інститутів судової системи, варто вживати поняття «реформа», чим підкреслюється поступовий процес перебудови суспільних відносин.

Реформи класифікують за низкою ознак: 1) відповідно до сфер суспільного життя (економічні, соціальні, політичні, правові); 2) за функціональною спрямованістю реформування державних інститутів (реформи адміністративного, слідчого апарату, представницької влади); 3) за територією проведення (місцеві, загальнодержавного значення) тощо. Вказані класифікаційні ознаки також свідчать про існування певних теоретичних положень, що визначають процес реформування.

«Реформаторський шлях», як теорія перетворень, сформувався ще наприкінці XIX ст., коли Е. Бернштейн, Г. Фольмар, А. Мільєран та інші висловлювали ідею поступового вrostання наявного (буржуазного) суспільства в соціалізм. Основними ідеями тодішнього реформаторського підходу до розвитку суспільства були: моральне виховання людей у дусі вічних цінностей, наголос на поступових демократичних перетвореннях, спадкоємне входження позитивних елементів старого суспільства у нове. Вважалось, що реформу здійснює соціальна верства, яка перебуває при владі, зберігаючи при цьому усталений устрій і своє владні позиції. Виходячи з цього реформа, змінюючи ті чи інші аспекти суспільного життя, не порушувала його якісних показників. Зміна якісних показників суспільства покладалась на соціальну революцію, як механізм удосконалення цивілізацій та переходу від однієї формації до іншої. Але при поетапному, послідовному й спадкоємному здійсненні реформ якісні зміни виявляються таким же незворотним наслідком, як під час розгортання революції. Але, як уже зазначалося, специфіка реформаційних змін полягає в тому, що вони проводяться без насильства, соціального протистояння, військового конфлікту тощо [5, с. 137].

Як свідчить історія, незважаючи на певну суперечливість теоретичних та організаційних засад, «реформаторський шлях» перетворень у ряді країн мав позитивні наслідки [5, с. 35]. З погляду сучасних політологів, його позитивні аспекти можуть бути використані як фактори стабілізації соціально-економічного і суспільно-політичного розвитку України. Варто зупинитись на аналізі деяких із них. Важливо, щоб реформаторський процес розбудови України розглядався як значуща наукова проблема. Тобто реформатори держави у своїх концептуальних підходах та практичних пропозиціях мають виходити з наукового світогляду й досягнутого на вказаний період загальнокультурного рівня.

У практиці вітчизняного реформування простежуються певні кроки, спрямовані на втілення вказаного положення в життя. Мається на увазі розроблення і прийняття в 1997 році Концепції державно-правової реформи та її основних напрямків, у тому числі й судового реформування. Було вироблено основні засади її здійснення та відповідні рекомендації. Так, для проведення адміністративної реформи було створено спеціальну комісію, яку в певний час очолював Л. Кравчук, та заплановано ряд інших заходів; проблеми парламентського реформування обговорювались під час проведення міжнародної науково-практичної конференції за участю провідних науковців, керівництва Верховної Ради України, народних депутатів; серію концептуальних документів та заходів було прийнято для проведення судової реформи. Але в подальшому ця робота не отримала системного характеру. Як слушно зауважує В. Опришко, судова реформа має ґрунтуватися на загальних принципах реформування державної діяльності в цілому, бути його невід'ємною складовою, однією з гарантій її ефективності є наукове забезпечення процесу розроблення і здійснення реформи [6, с. 16].

У ході проведення реформування варто звернути увагу й на теоретичний постулат, зміст якого полягає в тому, що в соціальних процесах завжди має місце

Секція 2. Організаційно-управлінське забезпечення діяльності Єдиної державної системи цивільного захисту

реформа схоластичного та раціонального походження. Суспільство, як самодіяльне утворення, має два джерела удосконалення: внутрішнє і зовнішнє. Внутрішнє відоме як процес самоорганізації, а зовнішнє – як процес організації. Об'єктивна багатоспрямованість еволюційних рішень вимагає відмови від силового тиску на соціальні системи. Як наголошує М. Курдюмов, досить важливо «навчитися замінювати управлінські команди, що йдуть від зовнішніх джерел на процеси самоорганізації системи, уміти збуджувати її внутрішні сили, які б швидко породжували адекватні даному соціальному середовищу структури, що тривко самопідтримуються та раціонально функціонують» [7, с. 268–270].

На важливість саморегуляції у будь-якій системі – соціальній чи системі державних органів – вказує і В. Воронкова та визначає її структуру: усвідомлена суб'єктом мета конкретної активності, модель значущих умов діяльності, програма власне виконавських дій, система критеріїв успішності діяльності, інформація про реально досягнуті результати, оцінка відповідності реальних результатів критеріям успіху, рішення про необхідність і характер кореляції діяльності [8, с. 10].

У вказаній структурі можна простежити певну управлінську систему, її елементи використати до вироблення моделі, що забезпечувала б процес реформування. Крім того, можемо провести певні паралелі із механізмом адміністративно-правового регулювання, що, як зазначалося вище, складається із наступних стадій: регламентація суспільних відносин, тобто розроблення та прийняття правових норм, що формулюють правила поведінки для учасників суспільних відносин; виникнення суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, коли відбувається процес переходу від загальних приписів правових норм до конкретної моделі поведінки того чи іншого суб'єкта права; реалізація суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, коли фактично втілюються в життя приписи норм права в реальну поведінку того чи іншого суб'єкта [9, с. 68].

Прикладом певних елементів саморегуляції у вітчизняній судовій системі можна назвати уже згадувану реформу 1864 року. Так, аналізуючи причини та особливості проведення реформи, американський дослідник Р. С. Уортман акцентує увагу на питанні кадрового складу і професіоналізації та наголошує, що визначальним фактором, який сприяв реформі, стала поява в адміністрації людей, які були здатні підготувати і провести реформу – чиновників-юристів, чиновників-управлінців, що прагнули надати своїй діяльності риси професії, виходячи з цього, реформа – не початок, а кульмінація змін у середовищі самих чиновників, які стають суб'єктами управлінського процесу, що брали участь у реформуванні і визначали його характер [10, с. 10].

Проте в ході впровадження сучасної судової реформи цей досвід не було враховано повною мірою. Водночас, як відзначали І. Коліушко та Р. Куйбіда, судова система не здатна сама себе реформувати, але думка суддівського корпусу при розробленні реформи, безумовно, має враховуватись [167, с. 55]. Хоча в процесі практичної реалізації судової реформи це твердження не завжди спрацьовувало. У виступі під час проведення парламентських слухань за темою «Про стан правосуддя в Україні» 18 березня 2009 року В. Онопенко наголошував, що за останні два роки Верховним Судом України суб'єктам законодавчої ініціативи було передано 29 законопроектів з питань судоустрою та правосуддя, що є переконливим свідченням намірів судової влади досягти позитивних змін у судочинстві. Однак суддівські пропозиції виявилися малоцікавими для тих, хто реально впливає на формування і реалізацію судової реформи [11, с. 1].

При проведенні реформ, а особливо судової, варто звернути увагу на твердження, що активно обговорюється політологами, соціологами, юристами,

про необхідність вивчення і запозичення досвіду інших країн. Аналіз гносеологічних підвалин процесу реформування свідчить про те, що вивчати слід глибинні унікально-універсальні категоріальні структури мислення, завдяки яким можливо знайти те чи інше рішення. Тому що для конкретної дійсності, наприклад української, потрібні свої форми організації суспільного життя, а отже, і реформаторської діяльності. Практика свідчить, що в ході реформування в Україні досить часто політики, науковці, практики оперують категорією «європейські стандарти». Так, і концепцію судової реформи у свій час було сформульовано як «Концепція вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів». Але дотримання європейських стандартів не означає побудову судової системи за певною копією. З цього приводу досить раціональними видаються погляди М. Козюбри, який наголошує, що європейські стандарти щодо судової влади – це не стільки єдиний еталон, за яким потрібно будувати судову систему, скільки певні цінності, на які потрібно орієнтуватися при її реформуванні [12, с. 49].

У цьому контексті постає ще одне не менш важливе і актуальне питання, що стосується готовності України сприйняти ці стандарти. Однозначно оцінювати дану ситуацію не варто. Адже вітчизняна судова система, як і державна влада в цілому, формувалися на відмінних від західноєвропейських засадах. За роки незалежності України й у судовій системі, і в органах державної влади відбулися суттєві зміни: на конституційному рівні закріплені поділ влади, незалежність суду і суддів, заборона створення надзвичайних судів та інше. Певні зрушення відбулися як у суспільній правосвідомості та правовому мисленні суспільства в цілому, так і правовому мисленні представників суддівського корпусу. Але наскільки останні готові до цих змін, говорити важко. Варто враховувати, що правове мислення досить консервативне за своїм характером. Можна запозичити найдемократичніші принципи правосуддя чи судоустрою, але вони не будуть працювати, якщо не сприйматимуться ні суспільством, ні особами, які будуть реалізовувати їх на практиці.

Історія вітчизняного реформування, на жаль, має такі приклади. Це може стосуватися впровадження інституту присяжних як у період судової реформи 1864 року, так і сьогодні. Внесенням змін до відповідного законодавства змінити ситуацію неможливо. Але саме тут важливе значення має управлінська діяльність різних рівнів, спрямована на формування європейських і міжнародних цінностей, але не на основі заперечення національних особливостей чи кращих зразків вітчизняного досвіду. Як зазначає П. Федосєєв, «розроблення питань методології реформ тісно пов'язане з питаннями світогляду, питаннями виховання» [13, с. 451]. Цим підкреслюється, що саме світогляд визначає успіх або помилку, спонукає великі досягнення або поразки. Мова йде як про світогляд самих реформаторів, так і суб'єктів реформаторського впливу.

Світогляд реформаторів – одна зі складових методології реформування. Керівництвом до дії вона може бути тоді, коли характеризується чіткою науковою достовірністю та чіткістю законів і принципів пізнання. В. Сарапін виділяє дві її складові: вертикальну й горизонтальну. Вертикальну складову становлять рівні наукового пізнання, тобто залежність від світогляду, філософії, загальнонаукової і конкретнонаукової підготовки реформаторів. Горизонтальна складова містить понятійно оформлені об'єктивні закони, тенденції розвитку та суб'єктивні якості реформаторів [14, с. 22].

Акцентуючи увагу на світогляді реформаторів, не варто забувати й про світогляд громадян держави, у якій ці реформи відбуваються. Розвиток інформаційного суспільства, підвищення ролі та значення засобів масової інформації у формуванні світогляду громадян спонукали органи державної влади,

Секція 2. Організаційно-управлінське забезпечення діяльності Єдиної державної системи цивільного захисту

у тому числі й судової, до формування інформаційної політики, створення умов щодо відкритості та прозорості своєї діяльності. Так, наприклад, судова реформа, як і кожна державна широкомасштабна новація, потребує інформаційного забезпечення та підтримки з боку засобів масової інформації (далі – ЗМІ), адже вони значно впливають на громадську думку, правову позицію громадян, формування правової культури населення. Певною мірою кінцевий результат реформи також залежить від того, як суспільство сприймає закладені в основу реформи ідеї, якою мірою їх підтримує. До речі, історія впровадження судової реформи 1864 року, що викладена в попередніх підрозділах роботи, містить чимало позитивних прикладів взаємодії тодішньої преси і владних структур щодо висвітлення процесу реформування навіть за наявності офіційної цензури.

Не викликає сумніву, що рівень довіри суспільства до влади, у тому числі й судової, потребує постійного адекватного реагування з боку самої влади. Вона має презентувати свою діяльність через комунікативну функцію, діяти транспарентно. Транспарентність судової влади визначають як сукупність засобів та способів, що дозволяють інформувати населення про існування судових інстанцій, про прийняті судові рішення, а також про порядок діяльності судових органів та органів суддівського самоврядування [15, с. 228]. Варто додати, що одним із напрямків транспарентності має бути інформування суспільства й про реформування судової системи, починаючи від обґрунтування його необхідності і завершуючи оцінюванням впровадження реформи та її перспектив. Крім того, вимога щодо транспарентності судової влади є невід’ємною частиною більш загального принципу демократичної правової держави – його транспарентності як цілого. Держава також має бути зацікавлена у прозорості, відкритості, гласності проведення реформ.

За останні роки маємо низку позитивних результатів забезпечення транспарентності судової системи для ЗМІ: загальне зростання довіри до судових рішень, зниження конфліктного інформаційного фону тощо. Однак, як зазначає О. Євтушенко, існує комплекс проблем, що ускладнюють ефективну взаємодію засобів масової інформації із судовою владою. Вони безпосередньо не пов’язані із проведенням реформи, але мають на її хід відповідний вплив. Це недостатнє використання інтернет-ресурсів, відсутність чітких правил участі преси у судових засіданнях, недоукомплектованість судів загальної юрисдикції прес-секретарями, брак юридичних знань та незнання судової специфіки юриспруденції у певної частини журналістів тощо [16, с. 3].

З цього цілком справедливого твердження формується думка, що у межах управління процесом реформування актуальною буде необхідність вироблення базових принципів взаємодії преси та державних органів, у тому числі і судових. Це, зокрема, прозорість, узгодженість, об’єктивність, технологічність та інші. Виходячи із вказаних принципів, слушними є наступні пропозиції О. Євтушенка щодо поліпшення висвітлення питань судової влади та судової реформи: розроблення та прийняття Концепції інформаційної політики судової системи України, активізація роботи або створення у судовій системі відповідних прес-служб і прес-секретарів, проведення серії конференцій, круглих столів, дискусій за участю представників різних гілок влади та журналістських організацій із проблемних питань судової реформи, підготовка тематичних телепередач, телеінтерв’ю і публікацій, запровадження проектів за участю представників громадських організацій, журналістів тощо [16, с. 6]. Вказані пропозиції є вагомими і при висвітленні проведення інших реформ.

Названі форми роботи є досить важливими й для пропагування необхідності, суті реформ, вивчення громадської думки з цього приводу, адже для будь-якої реформи, у тому числі й судової, досить важливо, щоб у процесі реформування брала

активну участь й громадськість, що не призведе до конфлікту з політичною елітою і сприятиме спішному проведенню процесу реформування.

Як методологічний інструментарій для розроблення реформ може бути застосований системний підхід. Виходячи з цього, реформування в Україні повинно мати системний характер, тобто мова йде про так звані системні реформи. Системна реформа – це комплекс поступових змін, які забезпечують перехід суспільної системи від одного якісного стану до іншого, що є більш прогресивним, здійснюється мирним шляхом, послідовним залученням все більшої маси населення, яка більш активно утверджує себе як суб'єкт суспільного розвитку, та більшого спектру самих змін. При системному реформуванні всі складові реформи охоплені єдиною реформаторською ідеологією, зміни мають послідовний характер, здійснюються поетапно і поступово. У цьому сенсі слухним є зауваження науковців про те, що коли не вдається реалізувати повномасштабну судову реформу, то варто виділити в ній окремі пріоритети і втілювати їх по чергово, відповідно до єдиного стратегічного плану [13, с. 56].

Поняття «системна реформа» може вживатися як у широкому, так і вузькому значенні. У широкому значенні системна реформа – це комплекс реформ у соціально-економічній, суспільно-політичній, культурній сферах життя держави, що може передбачати конституційну, парламентську, судову, економічну та інші реформи. Системною має бути і окремо взята реформа, у тому числі й судова, що забезпечить її успішне проведення. На важливості системних змін у сфері судового реформування наголошує і В. Онопенко, відзначаючи, що вдосконалення правосуддя може бути забезпечене лише за рахунок внесення системних змін, що мають стосуватися як судоустрою, так і судочинства [17, с. 2]. Якість системної реформи оцінюється за різними показниками, але найбільш часто використовуються соціальні наслідки для людини або форма та рівень взаємодії між системою державної влади і населенням. Названі показники є актуальними й при оцінюванні судової реформи.

Політологи наголошують на тому, що процес здійснення окремої реформи чи їх комплексу здебільшого може проходити суперечливо, та виділяють низку факторів, які безпосередньо або опосередковано можуть його стримувати. Це: а) політична неструктурованість суспільства; б) недостатня наукова обґрунтованість реформи; в) розбалансованість взаємодії гілок влади; г) суб'єктивність окремих «реформаторів»; д) залишковість орієнтацій частини населення на тоталітарні підходи та цінності; ж) суперечливий вплив зовнішньополітичного та економічного факторів. Як показує досвід вітчизняного реформування, вони мали місце і в його історії та, на жаль, деякі з них характерні й для сучасного реформування судової системи.

Процес реформування в цілому й проведення судової реформи зокрема буде успішним лише тоді, коли розумітимуться як соціальне завдання, що стоїть перед народом і державою, як фактор стабілізації соціально-економічної і політичної ситуації, підвищення іміджу держави перед іноземними партнерами. Політологи, у тому числі й В. Сарапін, визначають зовнішні та внутрішні фактори прискорення та умови виконання цього соціального завдання, обґрунтовують послідовність політичних кроків механізму реалізації реформ у сучасних умовах. До зовнішніх факторів (умов) поглиблення реформ відносять: а) ефективну міжнародну, зовнішньополітичну діяльність держави, зміцнення її міжнародного авторитету; б) залучення інвестицій; г) вирішення ряду економічних проблем; до внутрішніх – взаємодію гілок влади; порозуміння між партіями; узгоджену стратегію реформ; розуміння і підтримку курсу на рівні масової свідомості населення. Найвища ж ефективність та успіх реформ може бути лише при оптимальній дотичності і

Секція 2. Організаційно-управлінське забезпечення діяльності Єдиної державної системи цивільного захисту

забезпеченості взаємодії зазначених умов та факторів, чому має сприяти й управлінська діяльність різних рівнів [14, с. 12].

Отже, управління процесом реформування має досить суттєве значення для його успішного проведення. Вирішення вказаних проблем є важливим як для практики, так і теорії правничої науки, зокрема науки адміністративного права особливо у період переходу від державоцентристських до людиноцентристських пріоритетів у адміністративно-правовому регулюванні, суть яких полягає у винесенні в системі суб'єктів адміністративно-правових відносин на перший план громадянина з його правами, законними інтересами і свободами.

Процес реформування має здійснюватися на основі певних загальних засад, тобто принципів реформування у судовій сфері. Як зазначає В. Опришко, судове реформування має ґрунтуватися насамперед на загальних принципах реформування державної діяльності в цілому, що вимагає їх вироблення [6, с. 15].

Якщо вести мову про загальні принципи управління процесом реформування, то можна визначити наступні: судова реформа має здійснюватися у системному взаємозв'язку із іншими державними реформами, що зумовлюється принципом єдності державної влади; реформування судової системи повинно здійснюватися на основі відповідних положень Конституції України та інших чинних законодавчих актів; в ході здійснення управління процесом реформування важливе значення має поєднання державних і самоврядних засад, що сприятиме процесу демократизації судової системи; законодавство про судоустрій повинно бути чітким, однозначним за своїм тлумаченням, без наявності правових колізій; розроблення і здійснення судової реформи повинні мати наукове підґрунтя; реформа має здійснюватися на основі чітко розподілених функцій та повноважень між органами судової влади, іншими державними органами, громадськими формуваннями, повноваження яких мають пряме відношення до судової діяльності. Дотримання кожного із цих принципів у процесі реформування суспільних відносин, у тому числі й судової системи, в цілому сприятиме досягненню поставленої мети і позитивному результату.

Варто зупинитися на аналізі наведених принципів. Принцип системного взаємозв'язку судової реформи з реформами інших гілок влади зумовлюється єдністю системи державної влади України та означає, що успішне здійснення судової реформи неможливе без її законодавчого забезпечення з боку Верховної Ради України, ефективної роботи Кабінету Міністрів України, відповідних міністерств і відомств, органів виконавчої влади на місцях та органів місцевого самоврядування. З цього приводу слушною є теза В. Маляренка, що «проблеми судочинства в основному є наслідком дій законодавця, а також відображають стан економіки і політики в державі» [18, с. 21].

Побудувати судову систему в державі із неефективно функціонуючими економікою, соціальною сферою, низьким рівнем правосвідомості як політичної еліти, так і всього населення досить складно. Якщо відбуваються зміни в соціально-економічній, суспільно-політичній сферах життя країни, на них має адекватно реагувати й судова влада. Якщо немає позитивних змін в економіці, то зміни у судовій сфері, які потребують значних фінансових витрат, або ж неможливі, або ж не приведуть до бажаних результатів. Вони будуть неефективними навіть тоді, коли буде відсутня спільна ідея у реформуванні вказаних сфер. А тому важливо, щоб реформи взаємодоповнювали одна одну.

Частково це можна простежити на прикладі судової реформи 1864 року, що була частиною серії так званих «великих реформ» другої половини XIX ст., аналіз яких подано у попередньому розділі. Ефективність проведення судової реформи

залежить від політичної та економічної стабільності у державі, оскільки лише за таких умов можна розраховувати на її результативність, досягнення певної мети, виконання поставлених завдань. За політичної стабільності виключається, як правило, протистояння політичних сил, владних інституцій, питання функціонування суспільства і держави вирішуються шляхом консенсусу, політичний і державний механізми діють злагоджено, що дозволяє успішно проводити необхідні реформи. За такої ситуації суспільство і політичні сили прагнуть вживати усіх заходів до втілення найкращих надбань цивілізації, сучасних правових цінностей та ідеалів у різних сферах суспільного життя. На жаль, нині не можна говорити про таку стабільність в Україні, що, безумовно відображається на ході реформування судової системи. За політичної та економічної нестабільності певні політичні сили намагаються всіляко і різними засобами, в тому силі і правовими, закріпити свою пріоритетність у владарюванні, механізми впливу на різні сфери суспільного життя, функціонування суспільства та діяльності державних інституцій, зокрема і на органи судової влади.

Будь-яка реформа, у тому числі й судова, супроводжується, як правило, внесенням певних коректив у існуючий правопорядок, реформуванням відповідних управлінських систем, удосконаленням правових механізмів діяльності органів влади. Проведення відповідної реформи вимагає певних фінансових і матеріальних витрат, без яких неможливе досягнення поставлених цілей і виконання завдань. Виходячи з цього варто звернути увагу на думку В. Маляренка, який наголошує, що у судовій системі потрібно запроваджувати лише ті зміни, що потребують невідкладного впровадження, мають відповідне фінансове підґрунтя та принесуть позитивний результат [18, с. 22].

Варто погодитись із думкою В. Онопенка, про важливість ще одного із принципів реформування – наукового забезпечення розроблення і здійснення реформи. У даному випадку В. Онопенко наголошує, що реформування, яке не спирається на науково-обґрунтований методологічний підхід, може призвести до дестабілізації судової влади, роз'єднаності судової системи, утворення додаткових автономних судових систем, порушення її цілісності [19].

На важливості останнього принципу наголошує і В. Маляренко та відзначає, що при запровадженні певних змін у судочинство насамперед потрібно бачити, принесуть вони суспільству позитив чи негатив. Перш ніж щось змінювати, потрібно ґрунтовно вивчити. На думку вченого, проблеми судового реформування і судоустрою мають досліджуватися на рівні науково-дослідного інституту або центру, лабораторії, чого немає в судовій системі. Часто ті чи інші пропозиції ґрунтуються на окремому негативному факті, що став відомий суспільству (наприклад, корумпованість судової системи і необхідність боротьби з нею), недостатньо вивчених пропозиціях запозичення зарубіжного досвіду, але цього не лише недостатньо для судової системи, а інколи такий підхід може призвести до накопичення ще більших проблем [18, с. 23].

На основі вищеназваних принципів можливо вибудувати модель проведення реформи та етапи її впровадження. Перший етап можна визначити як початковий або підготовчий. У його ході буде здійснюватися підготовка до процесу реформування, яку визначатимуть наступні заходи: всебічне вивчення стану функціонування судової системи на тлі соціально-економічного, суспільно-політичного та культурного розвитку держави, наукове обґрунтування необхідності проведення реформи, розроблення і затвердження концепції реформування та вироблення конкретних заходів щодо втілення даної концепції в життя. Безумовно, що це спільна робота органів усіх гілок влади, науковців, самоврядних органів тощо.

Секція 2. Організаційно-управлінське забезпечення діяльності Єдиної державної системи цивільного захисту

Другий етап – правотворчий. На даному етапі має відбуватись правотворча діяльність компетентних державних органів зі створення правових норм і нормативно-правових актів. Звичайно, що це діяльність профільних комітетів Верховної Ради України, створення та діяльність робочих груп щодо розроблення відповідних законопроектів, робота самого парламенту щодо їх обговорення та прийняття. Важливо, щоб цей процес відбувався за участю широких верств громадськості, із залученням засобів масової інформації, проведенням роз'яснювальної роботи, круглих столів, семінарів, конференцій. Важливо, щоб владні структури дали рівне право участі у цьому процесі опозиції, що не тільки уможливить покращення процесу реформування, а й сприятиме посиленню авторитету влади. Пасивність громадськості, зайняття позиції стороннього спостерігача часто приводить до того, що будь-яка реформа сприймається як реформа для влади. До речі, не менш важливим фактором є встановлення зворотного зв'язку між владою і громадськістю, бачення громадськістю реакції владних структур на її пропозиції, чого можна досягти шляхом обговорення та коментування надісланих пропозицій, рекомендацій конференцій представниками відповідних владних структур, фахівцями у засобах масової інформації, на веб-порталах, телемостах тощо.

Третій етап – це етап впровадження реформи. Процес впровадження реформи за необхідності може здійснюватися поступово. Якщо це відбувається таким чином, важливо чітко визначити мету і завдання кожного із них, простежити взаємозв'язки між ними, мати інформацію про досягнуті результати з метою корегування дій на наступному етапі. Моніторинг ходу впровадження реформи має надзвичайно важливе значення. Це один із факторів, що забезпечить успішний процес її проведення, дасть змогу оперативно реагувати на певні проблеми і недоліки тощо. Як свідчить практика, під час впровадження національних реформ у різних сферах життя саме цей етап був недостатньо відпрацьований, що призводило до самоплинного процесу проведення реформи, нівелювання її ідей та недосягнення результатів.

Хід впровадження реформи також має бути відомий громадськості, широко висвітлюватись, коментуватись, обговорюватись в інформаційному просторі. Але для адекватного оцінювання процесу реформування необхідно виробити відповідні критерії його ефективності, що мають містити оцінку досягнення мети і виконання поставлених завдань, діяльності відповідних державних органів, оцінку рівня її впровадження громадськістю, міжнародною спільнотою тощо. Саме на цьому етапі важлива взаємодія і співпраця всіх гілок влади, органів самоврядування, громадських структур. Звичайно, важлива роль відводиться судовій владі, яка у взаємодії з іншими гілками влади і втілює саму реформу в життя, і оцінює її ефективність, і вказує на необхідність коригування вказаного процесу.

Про важливість критеріїв оцінювання ефективності судової системи неодноразово вказує у своїх публікаціях Л. Москвич. Причому важливо оцінити рівень ефективності як до реформування, так і в процесі проведення реформи. До сьогодні, як відзначає автор, усі розробки у галузі судової реформи сфокусовані на пропозиціях удосконалити структуру судової системи, а не на оцінюванні результатів діяльності судів, тобто не на вимірі успішності функціонування суду як інституту, на який покладається обов'язок оперативного, об'єктивного та справедливого вирішення правових спорів, що виникають між членами суспільства, і на потребах суддів і працівників апарату суду, а не безпосередньо на потребах осіб, які звертаються до суду [20, с. 30].

Варто погодитись із твердженням, запропонованим Л. Москвич, що під ефективністю судової системи слід розуміти певну внутрішню властивість, спроможність здійснювати реальний позитивний вплив на певні правовідносини,

внаслідок чого вирішується соціальний конфлікт та досягається соціальна справедливість. Виходячи з цього важливе значення має вироблення критеріїв ефективності функціонування судової системи, під якими розуміються постійні, стійкі величини, що відображають умови для найбільш ефективного функціонування.

Виділяють наступні критерії ефективності судової системи: критерії, що відображають стандарти організації судової системи; критерії, що дають змогу оцінити якість роботи судової системи та пов'язані з досягненням позитивних цілей правосуддя; критерії, що відображають стандарти професіоналізму суддів та працівників суду; критерії, що дозволяють оцінити рівень легітимності інституту суду в суспільстві.

До критеріїв, що відображають стандарти організації судової системи, належить система критеріїв, які розкривають адміністративну якість зазначеної інституції. Це доступність судової системи, незалежність суду, спеціалізація судової системи, єдність судової практики тощо. До другої групи відносять критерії, що оцінюють якість здійснення правосуддя: справедливість, неупередженість та своєчасність судового розгляду. Стандарти професіоналізму суддів та працівників суду відображають показники якісного добору на посаду судді чи працівника апарату суду, рівня їх професійної кваліфікації, рівня професійної культури та інші. Рівень легітимності судової влади дозволять оцінити легітимність та авторитет суду. Детальний аналіз названих критеріїв буде подано в наступних розділах дослідження, що відобразатимуть зміст реформування. Вказані критерії дозволять оцінити якість змісту впровадження судової реформи. Але вони тісно пов'язані і з самим процесом реформування.

Останній етап варто визначити як етап коригування. Після відповідного оцінювання стану впровадження реформи, її позитивних рис і недоліків досить важливо і необхідно оперативно провести корегування процесу реформування, визначити конкретні заходи, необхідні для ліквідації певних недоліків, спрогнозувати значення їх застосування та визначити пріоритети розвитку судової системи в майбутньому. На даному етапі важливо, щоб реформа не перетворилась у контрреформу, за якої нівелюються визначальні ідеї реформування. Це може бути і спеціально спланованим кроком, а може виникнути спонтанно, в ході розроблення заходів кореляції. Тому в ході їх розроблення і впровадження важливо не відійти від основної ідеї реформи, а заходи спрямувати в таке русло, щоб вони сприяли її досягненню [21, с. 340].

Отже, на основі аналізу теоретичних положень ряду суспільних наук, наукових поглядів низки вітчизняних правників можна дійти відповідних висновків: для успішного проведення судової реформи велике значення має управлінська діяльність, що передбачає комплекс системних заходів, спрямованих на регулювання процесу реформування. Реформа – це процес кардинальних, часто тривалих перетворень відповідних сторін суспільного життя, державно-правових інститутів, окремих структур тощо.

Системна реформа – це комплекс поступових змін, які забезпечують перехід суспільної системи від одного якісного стану до іншого, що є більш прогресивним, здійснюється мирним шляхом, послідовним залученням все більшої маси населення, яка більш активно утверджує себе як суб'єкт суспільного розвитку, та більшого спектру самих змін. Указане поняття може вживатися як у широкому, так і вузькому значенні. Будь-яка реформа має ґрунтуватися на загальних принципах реформування державної діяльності в цілому, бути невід'ємною його складовою. Однією з гарантій ефективності реформи є наукове забезпечення процесу її розроблення і здійснення. На основі вищеназаних принципів можливо вибудувати модель проведення реформи та етапи її впровадження: початковий або підготовчий, правотворчий, впровадження реформи та етап коригування.

ЛІТЕРАТУРА

1. Барихин А. Б. Большой юридический энциклопедический словарь / А. Б. Барихин. М. : Книжный мир, 2010. – 848 с.
2. Юридична енциклопедія : в 6 т. Т. 5 / редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова) та ін. К. : Укр. енцикл., – 1998. 734 с.
3. Тихомирова Л. В. Юридическая энциклопедия / Л. В. Тихомирова, М. Ю. Тихомиров. М. : Изд. Тихомирова М. Ю., 2006. – 972 с.
4. Кривега Л. Д. Мировоззренческие ориентации личности в условиях трансформации общества / Л. Д. Кривега. Запорожье : Просвита, 1998. 168 с.
5. Шумпетер Й. А. Капіталізм, соціалізм і демократія / Йозеф А. Шумпетер ; пер. з англ. К. : Основи, 1995. – 400 с.
6. Опришко В. Ф. Основні засади судової реформи. Право України. – 2010. – № 5. – С. 14–19.
7. Лук'янець В. С. Сучасний науковий дискус: Оновлення методологічної культури. / В. С. Лук'янець, О. М. Кравченко, Л. В. Озадовська. – К. : Четверта хвиля, 2000. – 300 с.
8. Воронкова В. Г. Менеджмент у державних організаціях : навч. посіб. К. : Професіонал, 2004. 256 с.
9. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. К. : Атіка, 2007. – 624 с.
10. Уортман Р. С. Властители и судьи: развитие правового создания в имперской России. М. : Новое лит. обозрение, 2004. – 520 с.
11. Коліушко І. Б. Пріоритети судової реформи на сучасному етапі. Право України. 2010. № 5. С. 55–63.
12. Козюбра М. І. Судова влада в Україні. Право України. – № 12. – С. 47–63.
13. Федосеев П. Н. Диалектика современной эпохи. М. : Знание, 1975. 500 с.
14. Сарапін В. О. Ідеологія системних реформ в контексті стабілізації соціально-економічного та політичного розвитку України на рубежі століть (політологічний аналіз) : дис. ... канд. політ. наук. К., 2005. 178 с.
15. Овсяннікова О. Транспарентність судової влади: поняття та зміст Вісник академії правових наук України. 2004. № 4 (55). С. 228–237.
16. Євтушенко О. І. Висвітлення діяльності судової влади у засобах масової інформації. Актуальні питання цивільного та господарського права. 2007. № 2–3. URL: <http://www.yurpayintel.com.ua/2007/2-3/article03>. (дата звернення: 6.02.2018).
17. Онопенко В. В. Вдосконалення правосуддя можна забезпечити лише за рахунок внесення системних змін. Вісник Верховного Суду України. 2010. – № 10 (122). – С. 2–5.
18. Маляренко В. Т. Судова реформа та проблематика предмета змін. Право України. 2010. – № 5. – С. 20–23.
19. Онопенко В. В. Знищенням Верховного Суду захист прав людини не посилюють. З виступу Голови Верховного Суду України Василя Онопенка на Міжнародному саміті «Суди та суспільство» (Київ, 20 квітня 2010 р.). URL: www.k-z.com.ua/9136. (дата звернення: 5.02.2018).
20. Москвич Л. М. Критерії оцінювання ефективності судової системи. Вісник Верховного Суду України. 2010. № 10. С. 30–35.
21. Обрусна С. Ю. Теоретико-методологічні засади судового управління: щодо постановки проблеми. Форум права. 2010. № 2. С. 339–342. URL: www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-2/10ocjcpp.pdf. (дата звернення: 5. 02. 2018).

ПІДХОДИ ДО РОЗРОБКИ ТА ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ В УМОВАХ НЕВИЗНАЧЕНОСТІ ПІД ЧАС НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ

Панімаш Ю. В.

*Черкаський інститут пожежної безпеки імені Героїв Чорнобиля
Національного університету цивільного захисту України*

В світі щодня фіксуються тисячі подій, при яких відбувається порушення нормальних умов життя і діяльності людей, які в результаті призводять до їх загибелі та до значних матеріальних втрат.

Проблема захисту людини від небезпек виникла одночасно з появою на Землі наших далеких предків. На зорі людства людям погрожували небезпечні природні явища, представники біологічного світу. З плином часу стали з'являтися небезпеки, творцем яких стала сама людина.

Стрімкий індустріальний розвиток сучасного суспільства тісно пов'язаний з навантаженням природного середовища, надмірними скидами відходів господарської діяльності, надмірним використанням природних ресурсів, аварійністю виробництва, зростанням викидів CO₂ в атмосферу.

Всі ці явища негативно впливають на природні цикли планети і на стрімке потепління клімату. Наукова думка, висловлена Міждержавною групою експертів по зміні клімату (МГЕЗК) ООН у 2007 році, полягає в тому, що середня температура на Землі піднялася на 0,7 °С з часу початку промислової революції (з другої половини XVIII століття), і що «велика частка потепління, що спостерігалось в останні 50 років, викликана діяльністю людини», в першу чергу викидом газів, що викликають парниковий ефект, таких як вуглекислий газ і метан. За даними станції Ману Лоа, де здійснюється моніторинг складу атмосферного повітря з 1956 року, концентрація вуглекислого газу в повітрі за останні 60 років зростає з близько 300 до 400 частинок на мільйон (0,04 %). Найбільші кількості CO₂ в світі викидаються в Китаї, США, Європейському союзу, Індії. Відповідно до національного кадастру викидів парникових газів у 2013 році викиди парникових газів в Україні склали 386 мільйонів тонн або 42,3 % від рівня викидів 1990 року. В результаті ми спостерігаємо в світі та Україні тенденцію до підвищення кількості надзвичайних ситуацій (далі – НС).

Надзвичайна ситуація (НС) – порушення нормальних умов життя і діяльності людей на об'єкті або території, спричинене аварією, катастрофою, стихійним лихом чи іншою небезпечною подією, яка призвела (може призвести) до загибелі людей або значних матеріальних втрат.

Згідно інформаційно-аналітичної довідки про виникнення надзвичайних ситуацій протягом I кварталу 2017 року в Україні зареєстровано 48 надзвичайних ситуацій, які відповідно до Національного класифікатора «Класифікатор надзвичайних ситуацій» ДК 019:2010 розподілилися на:

- техногенного характеру – 14;
- природного характеру – 33;
- соціального характеру – 1.

Внаслідок цих надзвичайних ситуацій загинуло 47 осіб (з них 4 дітей) та постраждали 261 особа (з них 211 дітей).

За масштабами надзвичайні ситуації, що виникли у 2017 році, розподілилися на:

- державного рівня – 1;
- регіонального рівня – 3;
- місцевого рівня – 27;
- об'єктового рівня – 17.

Секція 2. Організаційно-управлінське забезпечення діяльності Єдиної державної системи цивільного захисту

Порівняно з аналогічним періодом 2016 року загальна кількість НС у 2017 році збільшилася на 71,4%, при цьому кількість НС техногенного характеру не змінилася, а кількість НС природного характеру зросла більш ніж удвічі, що пояснюється збільшенням частки медико-біологічних НС (НС унаслідок захворювання свійських тварин на африканську чуму свиней). Також, порівняно із аналогічним періодом 2016 року, спостерігається збільшення в 5,8 рази кількості постраждалих в НС, що пояснюється збільшенням кількості постраждалих в НС унаслідок інфекційної захворюваності людей.

Отже, як бачимо, щороку в світі і Україні спостерігається збільшення кількості надзвичайних ситуацій з якими людство повинно навчитися боротися та протистояти їх наслідкам. В зв'язку з цим існує проблема, яка полягає у тому, що кількість і складність завдань, які поставлені перед органами державного управління щодо ліквідації надзвичайних ситуацій зростають та ускладнюються з кожним роком.

Нажаль практична діяльність органів державного управління у сфері цивільного захисту та ефективність заходів щодо протидії аваріям, катастрофам та іншим надзвичайним ситуаціям не завжди відповідають вимогам забезпечення необхідного рівня безпеки людини на сучасному етапі розвитку суспільства. Суттєві недоліки в організації оперативного реагування на масштабні надзвичайні ситуації, прийнятті своєчасних і адекватних в оперативній обстановці рішень, а також у проведенні аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт свідчать про недостатній рівень організації державного управління у надзвичайних ситуаціях [1].

Проблемами прийняття та реалізації управлінських рішень в умовах ризику та невизначеності займалися такі зарубіжні та вітчизняні вчені як: С. Бір, Ф. Найт, А. Бланк, Г. Саймон та ін. Методи прийняття рішень в умовах невизначеності досліджували Є. Кундишева, Л. Попова, І. А. Маслова. В даній роботі ми проаналізуємо деякі з цих досліджень.

В Україні одним з пріоритетів національних інтересів є забезпечення екологічно та техногенно безпечних умов життєдіяльності громадян і суспільства, а однією з важливих функцій суб'єктів забезпечення національної безпеки – розроблення науково обґрунтованих пропозицій і рекомендацій щодо прийняття управлінських рішень з метою захисту національних інтересів України [2].

Управління – це цілеспрямований вплив суб'єкта управління на об'єкт управління, між якими існує певний зв'язок [3].

Управлінське рішення є результатом вибору суб'єктом управління способу дій, які спрямовані на вирішення конкретної проблеми управління. Основною метою управлінського рішення є забезпечення координувального впливу на об'єкт управління для досягнення поставлених цілей

У вузькому розумінні прийняття рішення трактується як вибір найкращого з безлічі альтернативних варіантів, а у розширеному – прийняття рішення ототожнюється з усім процесом управління.

Розглянемо основні вимоги до управлінських рішень:

- законність (відповідність чинному законодавству України, визнаним нормам міжнародного права);
- врахування рішень державних органів вищого рівня і попередньо прийнятих власних рішень;
- наукова обґрунтованість, своєчасність і реалістичність. Базування на повній, точній та об'єктивній і вірогідній інформації, врахування досвіду;
- відповідність кінцевій меті, чітке визначення головної ланки, пріоритетних цілей і завдань;

Забезпечення цивільної безпеки України: сучасний стан і перспективи

- компетентність: рішення приймає лише орган чи керівник, який має на це право, і адресує його організаціям чи керівникам, наділеним відповідними повноваженнями для виконання;

- конкретність: чітке визначення заходів, термінів виконання і відповідальних виконавців, повнота і зрозумілість змісту, послідовність і логічність викладу.

Спробуємо розглянути прийняття управлінських рішень в умовах невизначеності.

Невизначеність — це відкриті завдання, у яких той, хто приймає рішення, не знає всієї сукупності діючих факторів і повинен сформулювати безліч гіпотез, перш ніж оцінювати їх [4].

З управлінської точки зору невизначеність представляє незнання дійсного стану системи та її оточення, як об'єкту управління. Специфіка роботи органів та підрозділів ДСНС полягає у вирішенні і реагуванні на надзвичайні ситуації, які на 100% неможливо прогнозувати, в результаті завжди залишається присутнім відсоток невизначеності у прийнятті того чи іншого управлінського рішення. Адже перед особами рядового та начальницького складу постають нові завдання та виклики, змінюються звичні процедури, пріоритети і розподіл обов'язків. Особливість управління в умовах НС полягає у тому, що проблема (надзвичайна ситуація) розвивається несподівано, раптово та часто не прогнозовано. Коли вона виникає, перед керівником та підлеглими постають завдання, дуже часто не характерні для повсякденного режиму роботи та її минулого досвіду. Яскравим, але трагічним прикладом може слугувати аварія на Чорнобильській АЕС, в ліквідації якої брали участь 6217 пожежників з усіх куточків України. Перші з них не мали навіть ізолюючих протигазів, адже вони просто не були попереджені про особливості даної аварії і не мали досвіду локалізації надзвичайних ситуацій такого характеру, внаслідок чого частина бійців отримали смертельну дозу радіоактивного випромінювання.

Американські дослідники К. Койн та С. Субраманіш запропонували виділяти 4 рівня невизначеності: високу визначеність – яка дає можливість формування одного сценарію майбутнього; другий рівень означає те, що зображення майбутнього має кілька дискретних сценаріїв розвитку подій, причому невідомо, який із сценаріїв буде реалізований, потрібна оцінка ймовірності реалізації кожного з сценаріїв; третій рівень невизначеності – діапазон майбутнього, означає існування цілого спектру можливих сценаріїв, де діапазон майбутнього залежить від різноманітності значень відомих ключових змінних; останній, четвертий рівень – висока невизначеність, в умовах якої не можна виділити навіть діапазон майбутнього, оскільки неможливо втілити всі значимі змінні, які можуть вплинути на майбутній розвиток подій. Ситуації останнього рівня зустрічаються рідко і мають тенденцію з часом переходити до ситуацій з меншим рівнем невизначеності.

Як зазначає А. Бланк, для вибору оптимального рішення в умовах невизначеності необхідно керуватись певними критеріями, тому виділимо основні з них:

1) критерій Вальда (максимін) передбачає вибір саме такої альтернативи, яка із всіх несприятливих варіантів розвитку подій набуває найбільшого з мінімальних значень (значення ефективності краще зі всіх гірших). Ним користуються суб'єкти, не схильні ризикувати в принципі;

2) правило максимакс полягає у виборі альтернативи, яка із всіх сприятливих ситуацій розвитку подій має найбільше з максимальних значень (значення ефективності краще з кращих). Використовується суб'єктами, схильними до ризику;

Секція 2. Організаційно-управлінське забезпечення діяльності Єдиної державної системи цивільного захисту

3) критерій Гурвіца – це взаємодія правил максима та максиміна шляхом зв'язування максимуму мінімальних значень альтернатив. Використовується суб'єктами, які хочуть максимально точно ідентифікувати ступінь своїх конкретних ризикових переваг шляхом задання значення альфа-коефіцієнта;

4) критерій Севіджа передбачає вибір альтернативи, яка мінімізує величину максимальних втрат по кожному з можливих рішень і використовується суб'єктами, не схильними до ризику.

Таким чином, використання вищезгаданих методів та критеріїв в практичній діяльності дозволить підвищити ефективність прийняття рішень за рахунок використання наукового підходу.

Важливими елементами прийняття рішень під час НС в умовах невизначеності є присутність ризику, недостатність інформування та особисті якості керівника. Отже, розглянемо їх детальніше.

Ризик в деяких джерелах трактується як відхилення від бажаного результату, непередбачуваність результатів або просто можливість втрат. Одне з головних правил управлінської діяльності свідчить: не уникати ризику, а передбачити його, прагнучи знизити до можливо більш низького рівня. Це вимагає грамотного управління ризиками, тобто своєчасного передбачення, завчасного виявлення невизначеностей та їх наслідків на діяльність організації для розробки і реалізації управлінських рішень щодо їх зменшення. Як відомо, ступінь ризику зростає в умовах надзвичайної ситуації через брак часу, швидку зміну обстановки та високий рівень невизначеності. Основними параметрами оцінок ступеня ризику є такі: ймовірність втрат (чим вона вища, тим більший ризик); величина втрат (чим вона більша, тим небезпечніший ризик).

Втрати можемо поділити на матеріальні, трудові, фінансові, втрати часу та спеціальні види втрат.

Матеріальні втрати проявляються в додаткових непередбачуваних затратах, втратах майна, техніки або засобів пожежогасіння, палива та ін. Зрозуміло, що матеріальні втрати вимірюються в тих одиницях, в яких вимірюються кількості даного виду матеріальних ресурсів, тобто у фізичних одиницях ваги, об'єму, площі тощо. Але ці втрати можна подати і у грошовому еквіваленті.

Трудові втрати – це втрати робочого часу, викликані випадковими, непередбачуваними обставинами. Вони вимірюються в одиницях робочого часу і також можуть бути переведені у грошовий еквівалент.

Фінансові втрати – це прямі грошові втрати, які можуть бути викликані непередбачуваними платежами, сплатами штрафів, додаткових податків, втратами коштів. Для оцінки цих втрат у грошовому еквіваленті необхідно з'ясувати, до яких втрат прибутку можуть призвести випадкові втрати часу.

Всі ці види втрат можуть бути виміряні у грошовому еквіваленті. Але існують інші, так звані спеціальні види втрат, коли наноситься шкода життю або здоров'ю людей, престижу підприємця, довкіллю, а також внаслідок інших небезпечних соціальних та морально-психологічних чинників. Такі втрати досить важко, практично неможливо оцінити кількісно, а тим паче у грошовому еквіваленті.

Очевидно, що кожен суб'єкт оцінює ризик зі своєї точки бачення проблеми. Оцінка ризику, а отже, і прийняття конкретного рішення, залежить від поглядів суб'єкта на поняття безпеки, його схильності до ризику, емоційного стану та ін. Вибір варіанта поведінки, який, власне, і є остаточним рішенням, – це результат взаємодії зовнішньої ситуації з особливостями суб'єкта. Цей вибір має передумову в системі особистісних якостей суб'єкта, до яких належать його світогляд, досвід,

Забезпечення цивільної безпеки України: сучасний стан і перспективи

установки, стереотипи, ціннісні орієнтації, а також особливості внутрішньої системи морального і соціального контролю, зокрема і правосвідомості” [5].

Нижче розглянемо етапи прийняття управлінського та шляхи мінімізації ризику.

Табл. 2 – Співставлення етапів прийняття управлінського рішення з можливими ризиками і шляхами їх мінімізації

Етапи прийняття рішення	Характеристика етапу	Можливі ризики	Шляхи мінімізації ризику
1. Визначення проблеми та її діагностики	Характеристика втрачених можливостей і не досягнутих цілей. Класифікація проблеми та знайдення причин її виникнення.	Виникає ризик невірною формулювання проблеми і ризик не знайдення джерела виникнення ускладнення	Ретельне дослідження інформації, запрошення експертів, опитування працівників.
2. Збирання інформації та формулювання обмежень	Збір необхідної інформації про фактори впливу з зовнішнього та внутрішнього середовища. Визначення існуючих обмежень у ресурсах, правовій сфер	Інформаційний, ресурсний ризики. Ризик неправильного вибору методики.	Удосконалення методики збирання інформації, аналіз релевантності отриманої інформації та залучення експертів з-за меж організації
3. Формулювання альтернатив	Виявлення всіх можливих дій, які могли б усунути причини проблеми і, тим самим, дати можливість організації досягти своїх цілей	Ризик плутанини у великій кількості альтернатив, ризик логічності та послідовності.	Обмеження кількості альтернатив, з яких йде подальший вибір. Надання переваги колегіальним методам прийняття стратегічних рішень.
4. Оцінка та вибір альтернатив	Визначення достоїнств і недоліків кожної з них і можливі загальні наслідки. Вибір найкращої.	Ризик неузгодженості альтернатив, ризик не раціональності та не обґрунтованості вибору.	Узгодження альтернатив з цілями організації та її місією. Ретельна розробка обґрунтування рішення
5. Втілення рішення	Дії керівника щодо подолання проблеми	Ризик опору з боку працівників	Залучення працівників до процесу прийняття рішення. Роз'яснення важливості змін для підприємств

Визначальну роль у забезпеченні ефективності аналізу і прийнятих на основі його управлінських рішень відіграють склад, зміст і якість інформації, що

Секція 2. Організаційно-управлінське забезпечення діяльності Єдиної державної системи цивільного захисту

залучається до аналізу. При аналізі широко використовується технічна, технологічна й інша інформація. Оперативний облік і звітність сприяють більш оперативному забезпеченню аналізу необхідними даними і тим самим створюють умови для підвищення ефективності аналітичних досліджень. Однією з вимог до якості інформації є забезпечення можливості зіставляти її по предмету й об'єкту дослідження, періоду часу, методології обрахування показників і ряду інших ознак. Як зазначає О.Г. Додонов з Інституту проблем реєстрації інформації НАН України, управлінська діяльність органів виконавчої влади і державних установ із запобігання виникнення НС і ліквідації їхніх наслідків може бути ефективною лише за умови впровадження автоматизованого збору, обробки й аналізу інформації на базі сучасних комп'ютерних технологій з розвинутими засобами інформаційно-аналітичної підтримки. Ці обставини визначили необхідність створення в Україні Урядової інформаційно-аналітичної системи з питань надзвичайних ситуацій (УІАС НС). Адже у випадку недостатнього обсягу інформації або її відсутності про обстановку, що склалася, призводить до погіршення якості управлінського рішення, тобто до зниження його адекватності ситуації. Наявність додаткової інформації, в свою чергу, дає можливість підвищити якість рішення, але не слід забувати, що процес збирання інформації потребує певного часу та фінансових ресурсів, тому витрати на додаткову інформацію не повинні перевищувати ефект від покращення рішення. Крім того, перенасиченість інформацією збільшує час на її обробку, а отже, і на підготовку рішення та призводить до несвоєчасності його прийняття. Тому керівництву слід надавати лише факти, необхідні для прийняття рішення, але при цьому не слід забувати й про те, що надмірне узагальнення також не сприяє підвищенню якості управлінських рішень [6].

Під час надзвичайних ситуацій завжди присутні брак часу, що негативно впливає на якість оброблення інформації та прийняття вірного рішення керівником. Найголовніше, від часу прибуття пожежно-рятувальних підрозділів (ПРП) до місця виклику залежать розміри можливих збитків від небезпечних подій та ймовірності травмування і загибелі людей. В свою чергу, на збільшення кількості часу для ліквідації НС впливає рівень модернізації технічного оснащення підрозділів ДСНС України. Наприклад, якщо в районі виїзду підрозділу виникла небезпечна подія і для її ліквідації необхідний певний вид спеціальної техніки, якої не має в даному підрозділі, то відбувається її залучення з інших, які можуть мати достатньо значне територіальне віддалення, що відповідно негативно впливає на час реагування. Отже ми можемо відмітити пряму залежність затраченої кількості часу на ту чи іншу надзвичайну подію від матеріально технічного забезпечення підрозділів.

Невизначеність може бути зумовлена не лише ситуацією, а й особистістю, яка приймає рішення. Різні люди неоднозначно сприймають ту чи іншу ситуацію, володіють різним рівнем знань та досвіду, мислять суперечливо, нечітко оцінюють наслідки альтернатив і т. д.

Управлінець – жива людина, тому в його діяльності можуть виявитися такі риси, як “відрив від реальності”, домінування власного бачення ситуації. У результаті рішення можуть прийматися на основі не стільки об'єктивного аналізу, скільки суб'єктивного уявлення про дійсність.

Розглядаючи феномени впливу особистісних якостей керівника на процес розробки управлінського рішення, слід урахувувати склад та різний ступінь прояву окремих особистісних якостей.

Одна з важливих складових моделі успішного менеджера – темперамент, що має специфічний вплив на якість управлінських рішень: 1. Холеричний тип. Характеризується швидкістю, оперативністю та індивідуалізмом під час розробки

управлінського рішення. Рішення часом мають спонтанний характер, характеризуються високим рівнем ризику, рішучістю і безкомпромісністю.

2. Сангвінічний тип. Характеризується швидкістю, оперативністю і колективним обговоренням ключових проблем у розробці управлінського рішення.

3. Флегматичний тип. Характеризується бажанням отримати великий (надлишок) обсяг інформації та думок щодо проблеми. Рішення характеризуються високим рівнем безпеки й обдуманості.

4. Меланхолійний тип. Характеризується високою відповідальністю щодо розробки управлінського рішення. Рішення, прийняте меланхоліком, відрізняється детальною опрацьованістю і реальністю виконання. Меланхоліки приймають ефективні рішення в галузі стратегічного планування, конструювання тощо. Робота в напружених ситуаціях їм протипоказана [7].

Але ніщо краще не може характеризувати керівника, як наявність успішного досвіду. Проте, як зазначає Асоцький В.В. в Україні відмічається тенденція до погіршення соціально-демографічного характеру у пожежно-рятувальних підрозділах: за останні 5 років управління ДСНС України в областях «помолодшали» в середньому майже на 8 років; прошарок начальників караулів пожежно-рятувальних підрозділів, які у більшості випадків є першими керівниками гасіння пожеж (КГП), зі стажем до трьох років зріс майже на 17 %, але кількість досвідчених працівників зі стажем роботи від 10 до 20 років знизилась майже вдвічі.

Така ситуація з «помолодшанням» призвела до того, що значна частина КГП не мають достатньої професійної та психологічної підготовки, що, у свою чергу, призводить до некоректного прийняття рішення під час НС, в результаті – зростання кількості постраждалих та збитків. Проте керівнику, не залежно від його досвіду, слід мати на увазі, що під час розподілу завдання серед виконавців, доцільно виходити з таких міркувань: обсяг роботи повинен відповідати можливостям працівника, оскільки і надмірне, і недостатнє навантаження негативно впливає на якість виконання; чітке визначення кола обов'язків працівника унеможливить відмову від виконання певних робіт, пов'язаних із реалізацією рішення; якщо виконання доручення потребує знань з різних галузей і кваліфікації, виконавцеві слід давати таке завдання, яке б спонукало його до підвищення рівня кваліфікації і розвитку здібностей; підлеглим доцільно надавати всю необхідну для виконання завдань інформацію.

Отже, можемо зробити висновок, що в зв'язку з погіршенням кліматичних умов в Україні спостерігається збільшення кількості надзвичайних ситуацій різного характеру. В результаті перед працівниками ДСНС України постає нагальна потреба навчитись приймати оперативні, правильні та дієві рішення в умовах ризику, нестачі часу та низької поінформованості. Оскільки, повністю локалізувати невизначеність під час НС практично неможливо, але мінімізувати даний фактор можливо впроваджуючи нові методи збору і обробки інформації, використання сучасного технічного оснащення та залучаючи до прийняття рішень рішучих керівників з високим рівнем кваліфікації, які б мали значний досвід роботи в оперативних підрозділах.

ЛІТЕРАТУРА

1. Захист населення і територій від надзвичайних ситуацій. Том 2. Організація управління в надзвичайних ситуаціях. Методичні рекомендації // ВНДЦЗ. – Київ, 2007. – С. 7–9.
2. Закон України «Про основи національної безпеки України» від 19.06.2003 № 964-IV.
3. Прийняття управлінських рішень: навч. посіб. / Ю. Є. Петруня, В. Б. Говоруха, Б. В. Літовченко та ін.; за ред. Ю. Є. Петруні. – 2-ге вид. – К.: Центр учбової літератури, 2011. – 216 с.

4. Фоломкіна І. С. Особливості прийняття стратегічних рішень в умовах ризику та невизначеності / І.С. Фоломкіна // Економіка та управління національним господарством. — 2013. — № 4 (24). — С.481–486.

5. Кузнецов В. Измерение финансовых рисков. <http://e2000.kyiv.org/biblioteka/>.

6. Клименко Н. Г. Фактори, що впливають на надійність функціонування системи державного управління / НАДУ. — Режим доступу: www.nbuv.gov.ua/e&journals/Dutp/2006&2/txts/FILOSOFIYA%5C06kn&gsdu.pdf.

7. Прийняття управлінських рішень : навчальний посібник / [Ю. Є. Петруня, Б. В. Літовченко, Т. О. Пасічник та ін.] ; за ред. Ю. Є. Петруні. – [3-тє вид., переробл. і доп.]. – Дніпропетровськ : Університет митної справи та фінансів, 2015. – С.25–26.

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ УПРАВЛІННЯ ЕКОЛОГІЧНИМИ РИЗИКАМИ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ

*Процюк Т. Б., канд. екон. наук, доцент
ДЗПО «Академія фінансового моніторингу»*

Одним із напрямів цивільного захисту є охорона навколишнього середовища. Попередження і недопущення ситуацій, які можуть негативно вплинути та завдати шкоди суспільству, є один із методів забезпечення цивільного захисту. Для ефективної реалізації такого методу сприяє проведення оцінки ризиків подій, що можуть виникнути.

Екологічний ризик включає поєднання ймовірності та результатів несприятливих екологічних наслідків події або діяльності, що викликана природними причини чи діяльністю людини. Він визначається оцінкою ймовірності виникнення події чи діяльності, виявлення екологічних рецепторів з джерел ризиків і тяжкість наслідків або втрат після настання нещасних випадків.

Згідно з цим визначенням, подія або діяльність можуть бути визначені як екологічні ризик, якщо у нього є ймовірність заподіяти екологічну шкоду, незалежно від причин події або діяльності (природної чи людської). Втрати включають не тільки фізичні наслідки, а також і їх соціальну оцінку.

Джерела можливих екологічних небезпек включають попередні події та заходи, що пов'язані із екологічним ризиком. Джерелами ризику можуть бути виробництво, транспортування, утилізація та зберігання займистих і вибухонебезпечних матеріалів, токсичних хімікатів та небезпечних матеріалів, обробка "трьох відходів" (стічні води, відпрацьованих газів, твердих відходів), а також тривалі існуючі забруднення середовища, такі як викиди, що приводять до хронічного забруднення повітря і забруднення ґрунтових та підземних вод на забруднених об'єктах. Звертаємо увагу, що аварії на промислових об'єктах, зокрема хімічні вибухи, не можуть автоматично створювати небезпеку зовнішнього впливу поза об'єктом, але існують ймовірності впливу на навколишнє середовище.

Одержувачі екологічного ризику: об'єкти, люди, екосистеми і соціально-економічні структури, які будуть страждати від наслідків ризику.

До механізмів контролю за навколишнім середовищем включають політику, заходи, технології та практика зменшення екологічних ризиків. Також до них відносяться елементи контролю за джерелами екологічного ризику на промислових об'єктах, механізми управління та практичний досвід на об'єктах і управління транспортними мережами. Механізми контролю можна класифікувати як первинні або вторинні. Основні механізми стосуються систем управління, щоб

уникнути виникнення факторів ризику (таких як енергія та забруднюючі речовини) від джерел ризику. Невиконання механізмів первинного контролю включає вивільнення енергії та забруднюючих речовин у зв'язку зі стихійними лихами, а також механічні та людські збої. Механізми вторинного контролю відносяться до систем контролю за транспортуванням випущених факторів ризику (наприклад, блокування та зменшення забруднюючих речовин, щоб уникнути їх надходження в екологічні середовища), а також заходи щодо зменшення впливу на одержувачів (наприклад, на евакуацію потенційно опромінених людей). Для екологічних ризиків, викликаних стихійними лихами, механізми вторинного контролю є більш важливими для полегшення завдання шкоди навколишньому середовищу.

На підставі аналізу поточного стану та перспектив розвитку екологічних ризиків можна узагальнити принципи управління ризиками навколишнього середовища:

1. Економічний (економічно вигідне управління). Оскільки ресурси з управління ризиками навколишнього середовища є обмеженими, важливо керувати екологічними ризиками економічно ефективним способом. Економічно ефективне управління екологічного ризику досягається, по-перше, коли дана мета реалізована при найменших витратах, по-друге, підхід до витрат і вигод спрямований на оптимізацію цілей, по-третє, коли гранична вартість або користь від дії екологічного ризику дорівнює граничним витратам на дію. За допомогою елементів оцінки і управління ризиками на навколишнє середовище ці підходи можуть відігравати певну роль, зокрема, в цільових умовах, що базуються на аналізі витрат і вигод, моделювання для прогнозування результатів екологічного ризику, а також оцінку і вибір заходів для зменшення ризику на навколишнє середовище, включаючи юридичні та економічні заходи.

2. Синергетичний менеджмент та компроміси. Різні екологічні ризики взаємопов'язані та пов'язані з іншими ризиками, такими як безпечність продуктів харчування, ризики з безпекою на робочих місцях або соціальні ризики. Зменшення ризику може збільшити або зменшити інший ризик. Таким чином, слід враховувати синергетичний ефект між ризиками та компромісами серед них в управлінні екологічним ризиком – з метою зменшення загального ризику.

3. Диференційоване управління для різних типів ризику. Для різних типів ризиків необхідні різні схеми управління ризиками для навколишнього середовища, які потребують уточнення характеристик різних ризиків на основі комплексного аналізу та оцінки екологічного ризику.

4. Динамічне і адаптивне управління протягом довгого часу. Заходи з управління навколишнім середовищем повинні відповідати характеристикам певного етапу соціального та економічного розвитку. Крім того, політика управління ризиками повинна досліджуватися і змінювати час від часу на основі знань, технологій та суспільних цінностях. Це вимагає динамічної оцінки та адаптації шляхом моніторингу, аналізу і коригування або перегляду політики щодо управління ризиками навколишнього середовища.

5. Диференційоване управління по регіонах. Заходи з управління навколишнім середовищем повинні відповідати соціальним та економічним характеристикам різних регіонів. Для цього потрібно провести аналіз і оцінку регіонального екологічного ризику та цільові стратегії управління ризиками.

6. Комунікації екологічного ризику та його участь. Розробка та впровадження будь-якої міри управління екологічними ризиками повинна передавати інформацію громадськості, а також виявляти і враховувати переваги громадськості та відповідних груп громадян чи громад. Це вимагає наявності достатнього і ефективного зв'язку щодо залучення ризику.

Управління екологічними ризиками – це не лише питання державних департаментів та підприємств, але також можливість залучення відповідних

Секція 2. Організаційно-управлінське забезпечення діяльності Єдиної державної системи цивільного захисту

зацікавлених сторін, таких як постраждалих громадян чи громад, громадських організацій, науково-дослідних установ і широкого кола громадськості. Створити систему управління навколишнім середовищем і систему реагування на надзвичайні ситуації, в якій залучені всі відповідні зацікавлені сторони, й визначити їх роль в управлінні екологічного ризику, включаючи надзвичайні ситуації. Важливо оцінити свій внесок в управління екологічними ризиками, включаючи надзвичайні ситуації, з їхніми спеціальними знаннями, їх знайомством з регіоном або мовою, а також спеціальними здібностями щодо пом'якшення наслідків чи адаптації, якими вони володіють.

Запобігання настанню нещасних випадків передуює контроль та управління джерелами екологічного ризику. Кожне потенційне джерело ризику інцидентів із забруднення має контролюватися. Співвідношення між джерелами ризику довкілля та одержувачами має узгоджуватися внаслідок походженням, а також має бути впроваджено регіональне планування захисту навколишнього середовища. Реакція на інциденти, коли вони з'являються, підкреслює своєчасне та ефективне усунення інцидентів, пов'язаних із забрудненням, після випуску факторів ризику і запуску плану на випадок надзвичайних ситуацій навколишнього середовища для мінімізації можливих наслідків інцидентів, пов'язаних із забрудненням. Оздоровлення після інцидентів зосереджується на заходах щодо відновлення навколишнього середовища відповідно до їх впливу, визначених оцінкою навколишнього природного ризику в реальному часі, для перегляду та вдосконалення системи планування на випадок надзвичайних ситуацій в навколишньому середовища. Тому управління джерелами екологічного ризику є основою управління ризиками для навколишнього середовища і забезпечує засоби для її перетворення з позитивної та відсталогої держави у державу в цілому.

Ефективне управління джерелом небезпеки навколишнього середовища може бути встановлене шляхом вивчення джерел екологічного ризику, оцінки джерел ризику і класифікації джерел небезпеки для навколишнього середовища. Управління джерелами екологічного ризику полягає в наступному:

1. Дослідження та визнання джерел екологічного ризику. Необхідно сприяти вивченню джерел екологічного ризику та базового нагляду за екологічним ризиком і хімічними речовинами, зосереджуючись на важливих галузях, таких як хімічна та нафтохімічна промисловість, для створення ефективного механізму управління ризиками для захисту навколишнього середовища і хімічного нагляду. Крім того, при дослідженні джерел екологічного ризику слід враховувати механізм формування основних забруднювачів під час урбанізації і використання кількісної системи оцінки. Також регіональні забруднювачі можуть бути відсортовані та класифіковані відповідно до ризику. Дослідження теж має враховувати основні параметри, що встановлюють токсичність, рівень впливу та хімічні властивості навколишнього середовища, як індикатори оцінки.

2. Оцінка джерела екологічного ризику. На підставі аналізу проекту системи безпеки та теорії причинно-наслідкових зв'язків інцидентів забруднення, відповідні співвідношення між рівнем небезпеки джерел навколишнього середовища та інцидентами загрози навколишнього середовища можуть бути встановлені шляхом використання сучасних методів ідентифікації основних джерел навколишнього середовища. Ці методи розглядають можливі наслідки джерел екологічного ризику та розподіл екологічно чутливих об'єктів у навколишньому середовищі. Для досягнення динамічного управління джерелами екологічного ризику слід встановити стандарти класифікації та класифікації джерел екологічного ризику. Різні види раптових інцидентів із забруднення навколишнього середовища можуть бути класифіковані за стаціонарними джерелами (наприклад, резервуар для зберігання, зберігання та виробництво палива, сировини, лікарських засобів).

3. Система управління джерелами навколишнього середовища. Система управління джерелом небезпеки навколишнього середовища є міцною основою управління джерелом небезпеки навколишнього середовища. Ця система є важливою для управління процесом екологічного ризику для відповідності належним законам, нормам та стандартам. Законодавство про реагування на надзвичайні ситуації, яке чинне в Україні, не може чітко вказати на запобіжність та управління навколишнім середовищем через недоліки в застосуванні правил і допоміжних правил. Таким чином, слід запровадити ефективний механізм запобігання та управління ризиком для навколишнього середовища, а також політику і заходи щодо хімічного нагляду шляхом стандартизації планів на випадок надзвичайних ситуацій, пов'язаних з різкими екологічними забрудненнями в основних галузях (промислових зонах) та підприємствах. Витрати на екологічні ризики на різних рівнях повинні відрізнятися від підвищення ефективності управління.

Для мінімізації регіонального ризику та захисту людей і екологічно чутливих об'єктів планування регіональної екологічної безпеки оптимізує схему джерел екологічного ризику в регіоні, координує взаємозв'язок між джерелами ризику та одержувачами, встановлює систему розподілу надзвичайних ресурсів та зменшує ризик у ключових промислових районах. Планування регіонального захисту включає в себе:

1. Макетування джерела навколишнього середовища. Розповсюдження джерел навколишнього середовища – це метод зменшення загальної регіональної екологічної небезпеки шляхом розкладання певного джерела ризику на менші джерела ризику. Регулювання та контроль ризику застосовуються до основних джерел навколишнього середовища, які не можуть відповідати цілям планування безпеки в регіоні для підвищення регіональної безпеки. Проте нові підприємства з джерелами ризику відбираються відповідно до розподілу екологічних цілей, екологічного фону та інших факторів на регіональному рівні.

2. Захист одержувачів. Для захисту населення і екологічно чутливих регіонів досліджуються та перевіряються різні промислові об'єкти, житлові будинки, громадські заклади та інші важливі регіони, враховуючи орієнтацію на регіональний розвиток, властивості, масштаби та стан просторового розвитку. Безпечна відстань від небезпеки залежить від типу промислової діяльності, а також від типу та рівня небезпеки. З управлінням ризиками вразливість одержувачів може бути зменшена з підвищенням стійкості до небезпек.

3. Розподіл надзвичайних ресурсів. Раціональне використання ресурсів має важливе значення для реалізації плану на випадок надзвичайних ситуацій навколишнього середовища. Проте дефіцит та ірраціональний розподіл надзвичайних ресурсів є ключовими обмеженнями в надзвичайних ситуаціях, пов'язаних із несподіваними інцидентами навколишнього середовища. Створення ефективної системи надзвичайних ресурсів є важливою мірою безпеки одержувачів. Ця система базується на типі інцидентів навколишнього природного середовища в промислових районах та розподілі джерел і одержувачів навколишнього середовища. Крім того, необхідно поступово удосконалити систему захисту надзвичайних ситуацій матеріальних ресурсів, а також регуляторні, виробничі, резервні, аварійні системи розподілу важливих додаткових запасів.

Реалізація заходів в надзвичайних ситуаціях навколишнього середовища повинна бути запроваджена для забезпечення стабільної та безпечної експлуатації об'єктів промисловості. Вони включають наступні завдання: забезпечення оперативного та ефективного оздоровлення після події та захисту одержувачів екологічного ризику, встановлення системи планування на випадок надзвичайних ситуацій і прийняття рішень, а також створення системи надзвичайних ситуацій для виникнення раптових інцидентів, пов'язаних із забрудненням навколишнього середовища. Управління аварійними ситуаціями включає:

Секція 2. Організаційно-управлінське забезпечення діяльності Єдиної державної системи цивільного захисту

1. Система аварійного планування. Ефективний план дій з надзвичайних ситуацій спрямовує ефективну та систематичну дію надзвичайної ситуації і забезпечує оперативний вплив на джерела ризику на різних рівнях та різних розподілах одержувачів. У плануванні надзвичайних ситуацій слід розглянути наступні аспекти: аварійна організація, управління та командна системи, аварійно-рятувальна система, система підтримки з синтезованою координацією, оперативною реакцією та повністю підготовленими системами безпеки і постачання, інтегровані рятувальні можливості екстрених груп.

2. Надзвичайні рішення. Необхідно встановити і вдосконалити систему управління надзвичайними ситуаціями з класифікованим управлінням та кваліфікованою відповідальністю. Можна встановити комп'ютерну систему підтримки надзвичайних ситуацій, яка може допомогти органам, що приймають рішення, у напівструктурованому або неструктурованому інтерактивному прийнятті рішень. Для розробки цієї системи можуть бути використані інформаційні технології, теорія управління, інформатика та інші дисципліни, пов'язані з очищенням від витоків забруднюючих речовин і очищенням забруднення навколишнього середовища, аварійний порятунок і захистом одержувачів та інформацією про ризики.

Система управління надзвичайними ситуаціями включає в себе наступні основні етапи: розробка технології для управління та управління джерелами екологічного ризику; попередження ризику через знання технологій надзвичайного лікування, що протидіють впливу шкідливих речовин; запобігання; створення мережі аварійного моніторингу джерел ризику; використання технологій надзвичайної терапії, таких як швидке закриття для забруднюючих речовин та швидке зменшення викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря. Крім того, слід забезпечити доступ до офіційних каналів для обізнаності про прогрес, причини та результати заходів з управління надзвичайними ситуаціями.

Пост-інцидентне відновлення, яке вирішує соціальні та психологічні травми, а також невидимі наслідки забруднення навколишнього середовища, полегшує шкоду, заподіяну забрудненням навколишнього середовища, ініціює екологічне відновлення. Реставрація – це остання фаза управління процесом екологічного ризику. Спільна ситуація, в якій підкреслюється невідкладна терапія та відмова від екологічного відновлення, завжди збільшує наступні наслідки забруднення навколишнього середовища, тим самим погіршуючи здоров'я людей та екологічну систему. Управління відновленням внаслідок настання небезпеки включає в себе:

1. Оцінка після випадків забруднення навколишнього середовища. Цей процес включає в себе наступне: а) оцінка впливу великих інцидентів на навколишнє середовище та впровадження схем компенсації; б) прогнозування середньо- та довгострокових наслідків випадків забруднення, а також пропозиція відповідних заходів щодо зменшення викидів забруднюючих речовин і програм захисту навколишнього середовища; в) визначення відповідних заходів, а саме раннього попередження, реагування, рятувальних операцій та контролю за забрудненням; г) удосконалення екологічних планів на випадок надзвичайних ситуацій відповідно до можливих ситуацій; д) розслідування причин інцидентів, пов'язаних із забрудненням, надання доказів відповідальності, підтвердження інших інцидентів забруднення, лікування і посилення на запобігання екологічним ризикам.

2. Екологічне відновлення. Системи екологічного відновлення і екологічні компенсації повинні розроблятися у відповідь на можливі середньо- та довгострокові наслідки інцидентів забруднення екосистем (наприклад, пропонуючи програми екологічної компенсації для уражених

Забезпечення цивільної безпеки України: сучасний стан і перспективи

сільськогосподарських угідь для захисту сільськогосподарської продукції і впровадження програм відновлення для вплив на навколишнє середовище, щоб забезпечити досягнення стандартів якості навколишнього середовища).

Схематично система управління екологічними ризиками зображена на рис. 1.

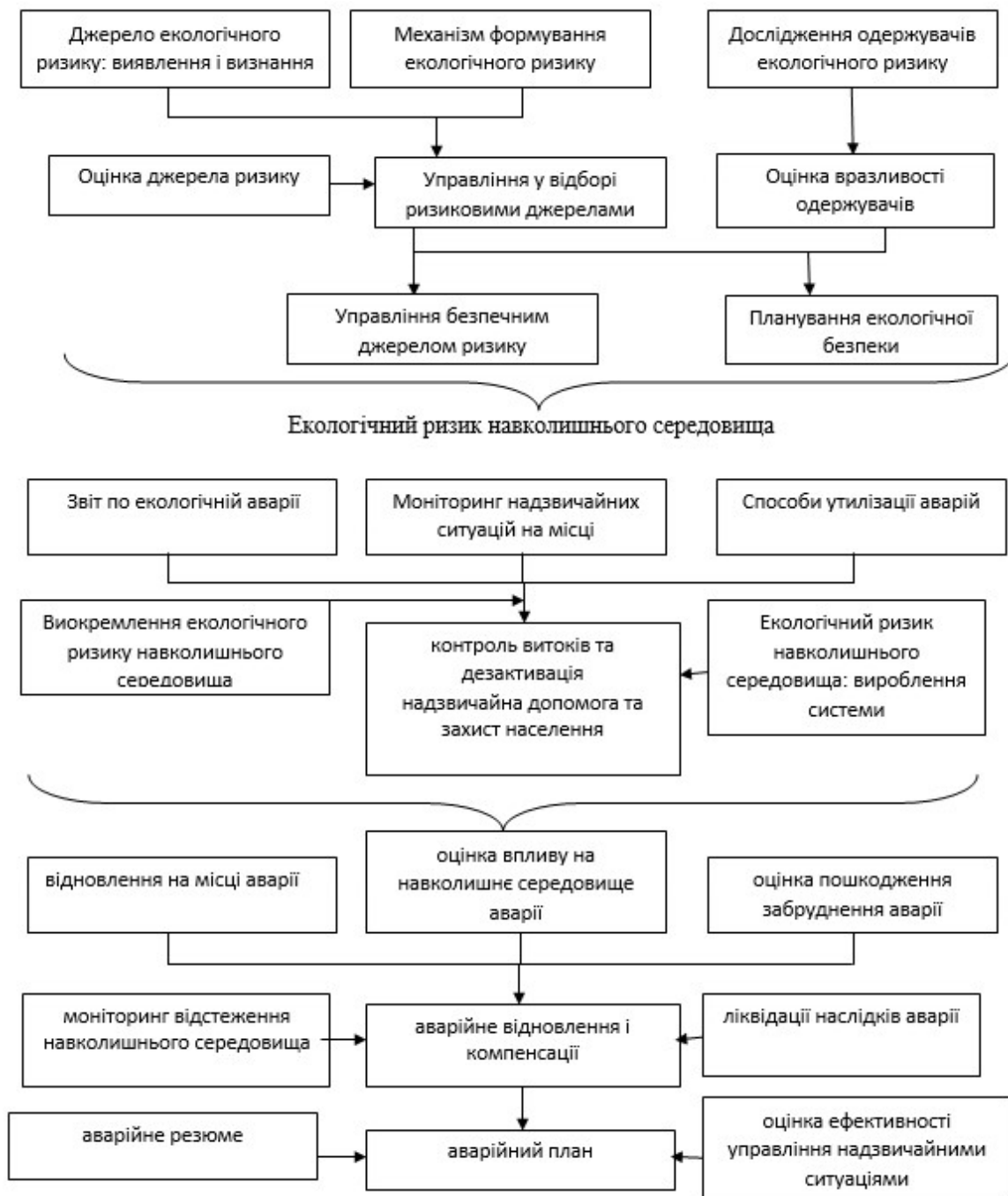


Рис. 1 – Механізм управління екологічними ризиками навколишнього середовища [1]

Також науковці виділяють нові стратегії управління ризиками для навколишнього середовища. Ці стратегії дозволяють вирішити численні невизначеності джерел ризику і їх наслідків, неаддитивність наслідків аварій та інших факторів. У дослідженні було проведено систематичний аналіз механізмів, що лежать в основі екологічних ризиків, і був створений метод екологічної небезпеки на основі теорії поля ризику. Запропоновані теорії та методи зонування екологічного ризику, що можна застосовувати в промислових парках:

Секція 2. Організаційно-управлінське забезпечення діяльності Єдиної державної системи цивільного захисту

1. Методи аналізу та оцінки індексу небезпеки забруднюючих речовин були запропоновані на основі інтенсивності та небезпеки витоків забруднюючих речовин. Базова фізична модель та методики опису регіональної екологічної небезпеки були встановлені за допомогою відповідного прогнозного моделювання.

Виходячи з цього, запропоновано наслідки небезпеки навколишнього середовища, що спричинені аваріями, складаються з двох частин: інтенсивності атмосферної екологічної небезпеки (продукту вірогідності виникнення аварії та індексу ризику забруднюючих речовин) та вразливості одержувачів.

2. Метод теорії ризикового навантаження був розроблений, щоб оптимізувати регіональний компонент джерела ризику для навколишнього середовища, а також захистити населення та основні чутливих сфер навколишнього середовища від розташування джерел ризику в промислових об'єктах.

3. Механізм управління ризиками навколишнього середовища на весь процес. Цей механізм включає сукупність стратегій управління ризиками, таких як запобігання основним забрудненням навколишнього середовища і компенсації за шкоду навколишньому середовищі.

Теорії та методи регіональної екологічної небезпеки і управління залишаються на стадії розробки. Зокрема, на регіональному етапі знаходяться регіональні екологічні ризики, пов'язані з просторовим та тимчасовим районуванням, зв'язками з багатьма ризиками і накладанням на це ризикового поля, а також регіональним розподілом потенціалу ризику для навколишнього середовища. Незважаючи на встановлення механізму технології та управління технологією екологічного ризику навколишнього середовища необхідні додаткові випробування, оптимізація та модернізація, а також практика застосування, яка повинна базуватися на дослідженні і оцінці джерел ризику.

ЛІТЕРАТУРА

1. China Council for International Cooperation on Environment and Development (CCICED) Special Policy Study Report Eco-environmental Risk Management CCICED 2014 Annual General Meeting November 9-11, 2015.

2. Деєва Н. Е. Організаційно-економічний механізм управління екологічними ризиками / Н.Е. Деєва : автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата економічних наук зі спеціальності 08.08.01 – економіка природокористування і охорони навколишнього середовища. – Дніпропетровськ, 2004.

3. Маркин Ю. Управление экологическими рисками: тенденции в страховании ответственности за вред окружающей среде / Ю. Маркин. – Режим доступа : <https://forinsurer.com/public/12/07/24/4521>.

4. Таранюк К.В. Методичні основи управління екологічними ризиками на регіональному рівні / К.В. Таранюк // Механізм регулювання економіки. – 2012. – № 4.- С. 132-138.

5. Економіка довкілля і природних ресурсів: навчальний посібник / за заг. ред. П. Т. Бубенка; Харк. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. – Х.: ХНУМГ, 2014. – 280 с.

6. Макарова Н. С. Економіка природокористування : навч. посіб. / Н. С. Макарова, Л. Д. Гармідер, Л. В. Михальчук. – К. : Центр учбової літератури, 2007. – 322 с.

7. Колотило Д. М. Екологія і економіка : навчальний посібник / Д. М. Колотило; Мін-во освіти і науки України, Київський нац. економічний ун-т. – 2-е вид. доп. і перероб. – К. : КНЕУ, 2005. – 576 с.

ПРОПАГАНДА ЯК ЗАСІБ ВЕДЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ВІЙНИ

Спіркіна О. О., канд. істор. наук

Черкаський інститут пожежної безпеки імені Героїв Чорнобиля

Національного університету цивільного захисту України

Слово «пропаганда» стало одним із найуживанішим у громадян України з початком Революції гідності 2014 року.

Пропаганда – форма комунікації, спрямована на поширення в суспільстві світогляду, теорії, твердження, фактів, аргументів, чуток та інших відомостей для впливу на суспільну думку на користь певної спільної справи чи громадської позиції [1].

Взагалі, давати визначення пропаганді завжди було проблемою. Основні труднощі полягали у відмежуванні пропаганди від інших типів переконування та униканні подвійного підходу «якщо це роблять вони, то це пропаганда, але якщо це робимо ми, то це інформування та просвіта».

У широкому розуміння «пропаганда» (лат. Propaganda – що підлягає розповсюдженню, від proago – розповсюджую) – це розповсюдження політичних, філософських, наукових, художніх та інших поглядів та ідей з метою їхнього запровадження в суспільну свідомість і активації масової практичної діяльності. Основні елементи процесу пропаганди: її суб'єкт (соціальна група, інтереси якої виражає пропаганда), зміст, форми і методи, засоби або канали пропаганди (радіо, телебачення, друк, система лекційної пропаганди тощо), об'єкт (аудиторія або соціальні громади, на яких скерована пропаганда). Вирішальним для розуміння процесу пропаганди є соціальні інтереси її суб'єкта, їхнє співвідношення з інтересами суспільства загалом та окремих груп, на які націлена пропаганда. Це визначає її зміст і здійснює суттєвий вплив на вибір форм, методів і засобів пропаганди [2].

Британська енциклопедія (British Encyclopaedia) або Британіка вказує, що «Пропаганда, розповсюдження інформації – фактів, аргументів, чуток, напівправди або брехні – щоб вплинути на громадську думку. Пропаганда – більш або менш систематичні зусилля маніпулювати переконаннями, відносинами або діями інших людей за допомогою символів (слів, жестів, плакатів, монументів, музики, одягу, відмітних знаків, стилів зачісок, малюнків на монетах і поштових марках тощо). Навмисність та відносно сильний натиск на маніпуляцію відрізняють пропаганду від звичайного спілкування або вільного і легкого обміну ідеями. У пропагандиста є конкретна мета або ряд цілей. Щоб досягнути їх, пропагандист навмисно обирає факти, аргументи і символи та представляє їх так, щоб досягнути найбільшого ефекту. Щоб мінімізувати ефект, він може упустити істотні факти або спотворити, та може намагатися відволікти увагу аудиторії від інших джерел інформації» [3].

Французький філософ, соціолог та юрист Ж. Еллюль розглядав пропаганду як завчасно спланований і цілеспрямований духовний вплив на аудиторію, метою якого є залучення аудиторії на сторону того, хто веде пропаганду, тобто контроль над мисленням та поведінкою [4]. Зрештою пропаганда – це сукупність певних структур, абстрактних символів, що впливають на людське сприйняття та поведінку.

Е. Бернейс у книзі «Пропаганда» [5] розглядає цей процес як управління перевагами мас.

Гарт Йовет та Вікторія О'Доннел запропонували наступне визначення терміну: «Пропаганда – це умисні, систематичні спроби змінити сприйняття, маніпулювати пізнанням та спрямовувати поведінку для досягнення реакції, яка веде до бажаного наміру пропагандиста» [6].

Секція 2. Організаційно-управлінське забезпечення діяльності Єдиної державної системи цивільного захисту

Повнішим є визначення Ричарда Алана Нельсона: «Пропаганда нейтрально визначається як систематична форма цілеспрямованого переконування, яке намагається вплинути на емоції, погляди, думки й дії визначеної цільової аудиторії з політичною, ідеологічною чи комерційною метою через контрольовану передачу односторонніх повідомлень (які можуть узгоджуватися з фактами або ні) безпосередньо або через канали мас-медіа. Пропагандистські організації залучають пропагандистів, які займаються пропагандизмом – безпосереднім, практичним створенням та розповсюдженням таких форм переконування» [7].

Отже, пропаганда – це не винахід сучасного інформаційного світу, а давній інструмент впливу на громадську думку.

Виникнення цього терміну пов'язують із буллою (посланням) Папи Римського Григорія XV від 22 червня 1622 р., яка мала назву *Congregatio de Propaganda Fide* (Конгрегація поширення віри) [8]. У ній йшла мова про створення організації для координації місіонерської діяльності, тобто для поширення віри. Цікаво, що в буллі мова йшла, зокрема, про недопущення використання цієї діяльності в політичних цілях. За іронією доля, з часом пропаганда стала невід'ємною складовою саме політики.

Однак пропаганда, як явище, існувало задовго до виникнення самого терміну. Ще в добу запеклих міжплеменних воєн, воїни всіляко намагалися злякати ворожих бійців, щоб скувати їхню волю і переконати у своїй перевазі. Так, американські індіанці розфарбовували обличчя та відомі до тепер своїми бойовими криками. Вікінги заточували собі передні зуби (на кшталт кликів): така усмішка дуже лякала у бою. Рогаті шоломи, притаманні вандалам, – це також спосіб налякати ворога.

Володарі давніх країн активно вдавалися до пропаганди серед своїх же громадян – для підвищення свого авторитету і зміцнення влади. Давні хроністи переконували в божественному походженні влади фараона, хана, султана. У Давньому Римі повстанців і бунтівників розпинали на хрестах, і хрести ставили вздовж доріг на пострах іншим. Тим часом, як практика тріумфів (полководці-переможці урочисто, з парадом, входили в Рим, з усіма символами їхніх перемог, із закутими в кайдани заморськими царями і т. п.), підвищувала престиж влади в очах простих римлян.

Для того, щоб утримувати величезні території своєї імперії разом, а її народи проти повстання, Олександр Македонський залишав вірних людей у кожному із завойованих міст, щоб представляти грецьку культуру, контролювати їх, гасити дисидентські погляди і проводити міжнаціональне змішування. Македонський платив гроші своїм воїнам за одруження на жінках не грекинях. Він хотів асимілювати людей усіх націй у межах своєї імперії.

Чингісхан практикував тактику уявного збільшення кількості свого війська для залякування ворога. Під час нічних операцій він наказував кожному воїну засвітити три факели замість одного, щоб створити ілюзію більшої, ніж насправді, чисельності армії і злякати ворожих спостерігачів. А під час стрільби монгольські лучники використовували стріли, які створювали страхітливий шум для залякування ворога.

Мистецтво пропаганди відточували представники різних релігій – християнства, ісламу, буддизму – для поширення своїх поглядів. Вони демонстрували дива, скоєні їхніми пророками, обіцяли людям вічне життя та інші блага, якщо ті перейдуть у їхню віру. Та релігійна пропаганда не завжди була мирною. Ранні мусульмани насаджували її за допомогою мечів, а християни убивали еретиків.

Найпершим зразком примітивної пропаганди історики вважають Бегістунський напис (550 р. до н. е.), у якому деталізувалося сходження Даріуса I на перський трон [9]. Іншим цікавим прикладом пропаганди стародавніх часів є

останні римські громадянські війни, під час яких Октавіан і Марк Антоній звинувачували один одного у неясному, заплутаному походженні, жорстокості, боягузливості, некомпетентності, розкоші, пияцтві тощо.

Одним із найбільш ранніх зразків пропаганди можна вважати преамбулу до Зведення законів Хаммуралі (1750-ті рр.) [10], в якій сказано, що ці закони створені для встановлення справедливості в країні і для захисту слабких від сильних. Зміст же самих законів переважно спрямовано саме на захист інтересів заможних верств за рахунок незаможного населення.

З часом пропаганда ставала складнішою. З одного боку, це пов'язано з появою засобів масової інформації – каналом спілкування одночасно з мільйонами. З іншого боку, розповсюджувалося демократичне врядування, де громадяни голосували за різні політичні програми, брали участь у прийнятті державних рішень, а отже повинні були розбиратися в політиці [11].

Першим широкомасштабним і організованим розповсюдженням урядової пропаганди був початок війни у 1914 р. Після поразки Німеччини у Першій світовій війні німецький генерал Еріх Людендорф припустив, що британська пропаганда зіграла вирішальну роль у їхній поразці. Адольф Гітлер вірив, що основною причиною падіння морального духу та бунтів на фронті та флоті у 1918 р. була пропаганда. У «Mein Kampf» (1925 р.) Гітлер детально виклав свою теорію пропаганди, застосування якої стало основою зростання його авторитету і влади у 1933 р. Історик Роберт Енсор пояснював, що «Гітлер не ставив ніяких обмежень на застосування пропаганди; люди повірять у все, що їм скажуть, а противники або мовчатимуть, або їх можна заглушити брехнею» [12]. В основному, пропаганда в нацистській Німеччині вироблялася Міністерством громадського просвітництва та пропаганди під керівництвом Й. Геббельса. Під час Другої світової війни пропаганду продовжили використовувати як зброю у веденні війни.

На початку 20 століття поява кіно дала творцям пропаганди сильний інструмент для просування політичних та мілітаристських інтересів, коли необхідно було охопити широке коло населення і створити концепцію реального чи уявного ворога.

Так, у перші роки після Жовтневої революції 1917 року радянський уряд субсидував радянську кіноіндустрію з метою створення пропагандистських фільмів (наприклад, «Броненосець «Потьомкін» (1925 р.) прославляв комуністичну ідеологію).

Під час Другої світової війни нацистські кінематографісти знімали емоційно забарвлені фільми з метою підтримки окупації Судетської області та нападу на Польщу. 1930-ті і 1940-ві рр., на які припав розквіт тоталітаризму та Друга світова війна, безперечно вважаються «Золотим віком пропаганди». У цей період Лені Ріфеншталь – німецька актриса та кінорежисер, яка працювала на нацистів і особисто була знайома з Гітлером, зняла один із найвідоміших і найяскравіших пропагандистських фільмів «Triumph of the Will» (Тріумф волі) [13]. Головною темою фільму є повернення Німеччини як великої держави з Гітлером на чолі, котрий принесе славу нації. Наразі цей фільм заборонений для показу у Німеччині.

У США анімація стала популярною особливо завдяки фільмам спрямованим на молодіжну аудиторію і які підтримували військові зусилля США. Наприклад, «Der Fuehrer's Face» («Обличчя фюрера», перша назва – «Дональд Дак у країні Наці»), перший показ якого відбувся 1 січня 1943 р., висміював Гітлера і пропагував свободу. Взагалі американські воєнні фільми початку 1940-х рр. були спрямовані на виховання патріотизму і довести глядачам, що необхідно пожертвувати собою, що перемогти гітлерівську коаліцію.

Польські кінематографи у Великій Британії у 1943 р. створили антинацистський кольоровий фільм «Calling Mr. Smith» («Телефону

Секція 2. Організаційно-управлінське забезпечення діяльності Єдиної державної системи цивільного захисту

містеру Сміту») про нацистські злочини на окупованій території Європи та про брехню нацистської пропаганди.

Під час Холодної війни Захід і Радянський союз широко користувалися пропагандою, застосовуючи фільми, телебачення, радіо, щоб впливати на своїх громадян, один на одного та країни Третього світу. Як приклад, романи Дж. Орвелла «Animal Farm» («Колгосп тварин») та «Nineteen Eighty-Four» («1984») – фактичні підручники по використанню пропаганди. Під час Кубинської революції Фідель Кастро наголошував на важливості пропаганди. Також пропаганда широко застосовувалася комуністами під час війни у В'єтнамі, щоб контролювати думки та погляди людей.

Під час війни у Югославії (1991–1999/2001 рр.) уряди Федеративної республіки Югославії та Хорватії використовували пропаганду як військову стратегію. Пропаганда застосовувалася для того, щоб створити страх і ненависть та особливо для того, щоб підбурювати сербів проти інших національностей (боснійців, хорватів, албанців та інших не-сербів). Сербські засоби масової інформації докладали величезних зусиль виправдовуючи, змінюючи або заперечуючи масові військові злочини, що чинили сербські війська під час цих війн.

Таким чином, пропаганда дуже часто і широко використовувалася у військових цілях. Саме тому для цієї галузі пропаганда набула нових визначень таких як психологічна війна, інформаційна війна та психологічна операція.

Психологічна війна (від англ. Psychological warfare) – це сукупність різних форм, методів і засобів впливу на людину з метою зміни у бажаному напрямку її психологічних характеристик (поглядів, думок, ціннісних орієнтацій, установок, мотивів, стереотипів поведінки), а також групових норм, масових настроїв, суспільної свідомості в цілому [14].

Термін «психологічна операція» виник у 1945 р., коли вживався у військовому плані капітана військово-морського флоту США Захарії з пришвидшення капітуляції Японії.

Психологічна операція (від англ. Psychological operation) – це планові дії з передачі відібраної інформації та індикаторів до іноземних аудиторій, що вплинути на їхні емоції, мотиви, цілі міркування і, нарешті, на іноземні уряди, організації, групи та індивідууми [15]. Вперше офіційно був закріплений у Польовому статуті збройних сил США у 1987 р., але психологічні операції почали використовуватися у збройних конфліктах набагато раніше.

У Радянському союзі існувало також подібне визначення цього терміну – планова пропагандистська або допоміжна (політична, економічна, культурна, відповідно військова та інша) діяльність, яка проводилась у мирний або воєнний час, розрахована на іноземні ворожі, дружні або нейтральні аудиторії з метою впливу на їх відносини і поведінку в сприятливому напрямку для досягнення політичних і військових цілей [15].

Термін «інформаційна війна» з'явився у 1976 р. Він став результатом плідної праці теоретиків збройних сил США і став уживаним після вдало проведеної роботи по знищенню СРСР. Активного застосування цей термін набув під час проведення воєнної кампанії США в Іраку у 1991 р., де вперше були застосовані не лише інформаційні технології, а було відкрито наголошено на цьому, що спричинило ще більший резонанс.

Інформаційна війна виникає з нових підходів до застосування інформації, визначення її ролі та місця. Можна виділити два трактування поняття інформаційної війни: гуманітарну і технічну [16].

Наприклад, Л. Павлютенкова зазначає, що у гуманітарному сенсі інформаційна війна становить перед собою активні методи трансформації інформаційного простору, що знаходить свій вираз у системі нав'язування моделей світу, які покликані забезпечити бажані типи поведінки, атаках на структури породження інформації – процеси міркувань. У той же час технічне трактування даного поняття полягає у тому, що за допомогою спеціальних програм руйнується обладнання, програмне забезпечення тощо.

Не можна оминати факту, що засоби масової інформації відіграли не останню роль у закріпленні у свідомості пересічного громадянина терміну «інформаційна війна». При чому під ним ЗМІ здебільшого розуміють зливання компромату через засоби масової інформації, здебільшого електронні. Ідеальним засобом для цього є Інтернет, який надає можливість розповсюджувати будь-яку інформацію без будь-яких обмежень.

Що стосується іншого розуміння інформаційної війни, технічного, то тут обов'язковою умовою є те, що ведення інформаційної війни є результатом узгодженої діяльності з використанням інформації як зброї ведення бойових дій у будь-якій сфері життєдіяльності. При цьому інформаційна війна включає наступні дії:

- здійснення впливу на інфраструктуру систем життєзабезпечення – телекомунікації, транспортні мережі, електростанції тощо;
- промисловий шпіонаж – порушення прав інтелектуальної власності, розкрадання патентованої інформації, викривлення або знищення важливих даних, проведення конкурентної розвідки;
- хакінг – злам і використання особистих даних, ідентифікаційних номерів, інформації з обмеженим доступом тощо [16].

Безперечно, якщо йде мова про інформаційну війну, то зрозуміло, що даний термін споріднений із воєнним. Тому, коли йдеться про інформаційну війну, то слід мати на увазі існування рішучої і небезпечної діяльності, пов'язаної із реальними бойовими діями. Більше того, постає необхідність виокремити декілька підвидів інформаційних війн: кібернетична війна, електронна війна, психотропна війна, штабна війна, психологічна війна та енерго-інформаційна війна.

Отже, інформаційна війна – це дії, що вчиняються для досягнення інформаційної переваги у підтримці національної воєнної стратегії через вплив на інформацію та інформаційні системи противника при одночасному забезпеченні безпеки власної інформації і інформаційних систем [16]. Одним із прикладів є існування спеціальної програми запису усіх телефонних дзвінків, що виходять за кордон США на спеціальну апаратуру. За допомогою такої програми усі телефонні дзвінки, що виходять за межі країни записуються, а потім пропускаються через спеціальний пристрій, який за допомогою пошукових систем за ключовими словами здійснює виявлення та ідентифікацію важливої інформації.

Цілі інформаційної війни дещо інші, ніж у війни у звичайному розумінні: не фізичне знищення противника і ліквідація його збройних сил, а широкомасштабне порушення роботи фінансових, транспортних і комунікаційних мереж і систем, руйнування економічної інфраструктури і підкорення населення країни, що зазнала атаки, волі країни-переможця.

З гуманітарної точки зору, інформаційна війна – це використання і управління інформацією з метою набуття конкурентоздатної переваги над супротивником. Вона може включати в себе:

- збір тактичної інформації;
- забезпечення безпеки власних інформаційних ресурсів;
- поширення пропаганди або дезінформації, щоб деморалізувати військово та населення ворога;

Секція 2. Організаційно-управлінське забезпечення діяльності Єдиної державної системи цивільного захисту

- підрив якості інформації супротивника і попередження можливості збору інформації супротивником.

Відомо, що широкомасштабні інформаційні технології, які дістали назву «інформаційних воєн», мають тисячолітню історію. Особливого значення інформаційні війни набули у ХХ ст., коли газети, радіо, а потім і телебачення стали справді засобами масової інформації, а поширювана через них інформація – справді масовою. Уже у 1920-х рр. США вели радіопередачі на регіони своїх «традиційних інтересів» – країни Латинської Америки; Велика Британія – на свої колонії; Німеччина, яка домагалася перегляду умов Версальського миру – на німців Померанії і Верхньої Сілезії у Польщі, Судетів – у Чехії. У 1930-х рр. інформаційні війни перестають бути додатком до збройних і перетворюються у самостійне явище. Як приклад, німецько-австрійська радіовійна 1933–1934 рр. з приводу приєднання Австрії до рейху. Саме тоді з'явилося і набуло поширення поняття «інформаційний агресор».

Наразі інформаційні війни поділяються на інформаційну війну першого і другого покоління [17]. Розвиток і ведення стратегічної інформаційної війни другого покоління, її скоординовані інформаційні операції у перспективі можуть привести до повної відмови від використання військової сили.

За умов трансформації інформаційної війни будуть змінюватися і її форми. Так, для інформаційної боротьби першого покоління це:

- вогневе придушення (у воєнний час) елементів інфраструктури державного та військового управління;
- ведення радіоелектронної боротьби;
- одержання розвідувальної інформації шляхом перехоплення й розшифровки інформаційних потоків;
- здійснення несанкціонованого доступу до інформаційних ресурсів з наступною їх фальсифікацією чи викраденням;
- масове подання в інформаційних каналах супротивника чи глобальних мережах дезінформації для впливу на особи, які приймають рішення;
- одержання інформації від перехоплення відкритих джерел інформації.

Прикладом інформаційної війни може бути випадок, коли у 1991 р. під час війни у Перській затоці (1990–1991 рр.), голландські хакери викрали інформацію про пересування американських військ з Міністерства оборони США і пробували продати її іракцям, але ті подумали, що це містифікація і відмовилися від неї [18].

Інформаційна війна другого покоління передбачає:

- створення системи бездуховності й аморальності, негативного відношення до культурної спадщини противника;
- маніпулювання суспільною свідомістю соціальних груп населення країни з метою створення політичної напруженості та хаосу;
- дестабілізація політичних відносин між партіями, об'єднаннями й рухами з метою провокації конфліктів, розпалення недовіри, підозрілості, загострення політичної боротьби, провокування репресій проти опозиції і навіть громадянської війни;
- зниження рівня інформаційного забезпечення органів влади й управління, інспірація помилкових управлінських рішень;
- дезінформація населення про роботу державних органів, підрив їхнього авторитету, дискредитація органів управління;
- підрив міжнародного авторитету держави, його співробітництва з іншими країнами;

Забезпечення цивільної безпеки України: сучасний стан і перспективи

- нанесення збитку життєво важливим інтересам держави в політичній, економічній, оборонній та інших сферах.

Від часу проголошення незалежності України Російська Федерація веде постійну інформаційну війну проти України. Особливо вона була посилена у роки правління проросійського режиму Януковича. Взагалі, від початку агресії Російської Федерації (лютий 2014 р.) російська пропаганда набула форм геббельсівської пропаганди часів Другої світової війни – введення в оману українських громадян, сіяння паніки, залякування Європою та Америкою, дестабілізація всередині держави. Такий спосіб війни ще називають гібридним: якщо раніше пропаганда виконувала допоміжну роль, то наразі перетворилася на один із основних способів ведення війни.

Сучасна інформаційна війна – це війна за світогляд, за концептуальний погляд на світ. Предмет ураження у цій війні – свідомість, а зброя – слово [19]. Сьогодні поняття «інформаційна війна» набуло нових рис: інформація знаходить споживача через усі канали зв'язку, вона спрямована на громадян вільної України, тимчасово окуповані території, зону АТО, російські території, зарубіжжя. Таких війн раніше не було.

Сучасна інформаційна агресія російських засобів масової інформації проти України має наступні ознаки:

- багатоканальна (знаходить споживача через газети, радіо, телебачення, Інтернет, телефонні канали зв'язку, рекламу тощо);
- багатосуб'єктна (кожен суб'єкт, зокрема Інтернет-комунікації, може виявити активність у протистоянні або залагодженні конфлікту);
- багатовекторна (спрямована на громадян вільної України, тимчасово окуповані території, зону АТО, російські території, зарубіжжя);
- є результатом блендінгу (змішування виражених знаками різних семіотичних систем інтенцій індивідуальних і колективних, явних і замаскованих, актуальних і віртуальних контактів);
- сугестивна / маніпулятивна (впливає на людину поза раціональними каналами свідомості);
- розмита (до неї можна застосувати визначення, які характеризують військове протистояння: «неконвенційна війна», «нерегулярна війна», «змішана війна», «гібридна війна»: неоголошена, із замаскованими цілями агресора, без чіткої лінії фронту, різниці між війною і миром) [19].

Головною її рисою є використання сугестивних (маніпулятивних) засобів. Сугестія – прихований і керований вплив на свідомість людини в обхід раціонального мислення, коли людина не в змозі або не встигає контролювати масово пред'явлені засоби впливу на свідомість. Для такої людини формують певні установки – тенета сприйняття, а потім, коли спіймають в інформаційні тенета («Росія захищає російськомовних, своїх»), інфікують інформаційним вірусом («прийдуть бандерівці») і підживлюють інформаційною отрутою (як приклад, історія про розп'ятого хлопчика).

Таким чином, пропаганда (слово) є основним засобом ведення сучасних інформаційних війн і, щоб вистояти у цих війнах, необхідно побачити як працює пропаганда, захиститися від спаплюженої інформації, викрити брехню.

ЛІТЕРАТУРА

1. Пропаганда [Електронний ресурс]. – Вікіпедія: Вільна енциклопедія [Сайт]. – Режим доступу : <https://uk.wikipedia.org/wiki>.
2. Большая советская энциклопедия / Главн. ред. А. М. Прохоров, 3-е изд. Тома 1–30. – М. : «Советская энциклопедия», 1969–1978.
3. Propaganda. – Encyclopaedia Britannica. – Access Mode : <https://www.britannica.com/topic/propaganda>.

Секція 2. Організаційно-управлінське забезпечення діяльності Єдиної державної системи цивільного захисту

4. Белоусов А. «Пропаганда» Жака Эллюля / А. Белоусов // Свободная мысль. – 2010. – №4.
5. Бернейс Э. Пропаганда / Э. Бернейс. – М. : Hippo Publishing, 2010.
6. Garth Jowett and Victoria O'Donnel Propaganda and Persuasion, 4th ed. Sage Publications. – P. 7.
7. Richard Alan Nelson, A Chronology and Glossary of Propagand in the United States (1996). – P. 232–233.
8. Diggs-Brown, Barbara Strategic Public Relations : Audience Focused Practice. – 2011. – P. 48.
9. Nagle D. Brendan ; Stanley M. Burstein (2009). The Ancient Word : Readings in Social and Cultural History. Persian Education. – P. 133.
10. Кирилюк Ф. М. Політологія. Навчально-методичний комплекс : Підручник : Вид. 2-ге, перероб. та доп. – Київ : Центр навчальної літератури, 2005. – 704 с.
11. Шутов Р. Пропаганда та маніпуляції [Електронний ресурс]. – Медіадрайвер [Сайт]. – Режим доступу : http://mediadriver.online/manipuliatsiyi_ta_propahanda/manipulyatsiyi-ta-propaganda/.
12. Robert Ensor in David Thomson, ed., The New Cambridge Modern History : Volume XII The Era of Violence 1890–1945 (1st edition 1960). – P. 84.
13. Smith, David Calvert (1990). Triumph of the Will : A Film by Leni Riefenstahl. Richardson, TX : Celluloid Chronicles Press.
14. Словарь-справочник по социальной психологии / В. Крысько. – СПб. : Питер, 2003. – 416 с.
15. Шеламберидзе Е. «Психологические операции» США / Е. Шеламберидзе // Зарубежное военное образование. – 1989. – №9. – С. 12–16.
16. Ліпкан В. А. Національна безпека України : Навчальний посібник / В. А. Ліпкан. – К. : КНТ, 2009. – 576 с.
17. Присяжнюк М., Жарков Я. Аналіз засобів ведення інформаційної боротьби з використанням інформаційних технологій, форм і способів їх застосування / М. Присяжнюк, Я. Жарков // Центр воєнної політики та політики безпеки. – 2009. – 10 серпня.
18. Інформаційна війна [Електронний ресурс]. – Вікіпедія : вільна енциклопедія [Сайт]. – Режим доступу : <https://uk.wikipedia.org/wiki/>.
19. Наталія Слухай, професор кафедри російської філології : «Справжня зброя – це слово» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://studway.com.ua/nataliya-slukhay/>.

БЕЗПЕКА ПИТНОГО РЕЖИМУ

Черненко О. М., канд. мед. наук, доцент

Черкаський інститут пожежної безпеки імені Героїв Чорнобиля

Національного університету цивільного захисту України

Шевченко О. Т.

Черкаська медична академія

Актуальність питання безпеки питного режиму виникає за умов дефіциту питної води та при значних водовтратах організму. Останнє пов'язано із знаннями про причини виникнення різних рівнів відчуття спраги і в залежності від них способи гамування спраги. Вольової поведінки вимагає ситуація за стану сильної спраги, коли природні регулятори гамування спраги не забезпечують адекватного водоспоживання з ризиком надмірного її введення.

Без споживання їжі людина може прожити 50 діб і більше. Тривалість життя дорослої людини, яка голодує без води, може в окремих випадках сягати 7–10 діб у комфортних умовах. Велика чутливість організму людини до водного голодування зумовлена тим, що нормальне утримання води коливається в дуже вузьких межах – зазвичай не більше 0,22 % маси тіла, або + (-) 150 мл для людини масою 70 кг. Згідно міжнародних медико-біологічних даних людини, загальна рідина організму умовного чоловіка (маса всього тіла 70 кг, зріст 170 см) – 600 мл/кг маси тіла, тобто 42 л (60 % маси тіла), а умовної жінки (маса всього тіла 58 кг, зріст 160 см) – 500 мл/кг маси тіла, тобто 29 л (50 % маси тіла) [2].

Втрачається організмом вода переважно із сечею (1,5 л) та потом (0,5– 0,7 л; терморегулююча роль води), а також із видихуванням повітрям (0,3 – 0,4 л) та фекаліями (0,1 л).

Нирки виконують провідну роль у водному балансі завдяки регулюванню віддачі води і електронів в залежності від потреб організму. Втрати води з потом та видихуванням повітрям залежать від інтенсивності (швидкості) обміну речовин в організмі, і їх слід зіставляти у співвідношенні до енерготрат: легені – 15 мл води на кожні 100 ккал; шкіра – 30 мл води на 100 ккал. При підвищенні температури тіла на 1 °С така втрата води збільшується на 10 %.

Утворення поту пов'язане із втратою організмом солей. Концентрація солі в поту менша ніж у плазмі. Виконуючи важку роботу в зігріваючих зовнішніх умовах, людина поступово стає здатною утримувати температуру тіла в межах норми, без перегріву. Така теплова адаптація відбувається переважно через зміну інтенсивності потовиділення. Воно може збільшуватися в 3 рази і за короткий проміжок часу досягти 4 л за годину. В процесі цього пристосування вміст електролітів у поту значно знижується, а тому зменшується їх втрата організмом.

Втрата води з калом залежить від виду харчування: при вегетаріанській їжі вона більша, ніж при м'ясній, і значно посилюється при проносах.

Перш за все, варто розглянути механізми регуляції водного обміну.

Центральна нервова система (головний і спинний мозок) регулює постійний вміст води в організмі за допомогою зміни кількості виділення сечі та водної мотивації.

Зміни кількості виділення сечі відбуваються внаслідок змін концентрації розчинних сполук (солей) у плазмі крові та змін об'єму крові в судинному руслі. При зниженні концентрації солей в плазмі зменшується водоутримання в судинному руслі, і вода інтенсивно виводиться із сечею. При підвищенні концентрації таких сполук у крові збільшується водоутримуюча властивість крові, і виділення сечі зменшується, можливе навіть повне припинення сечоутворення. За таких умов відбувається підвищення концентрації речовин в сечі і в ній може утворюватися осад солей.

При зменшенні об'єму крові в серцево-судинному руслі також зменшується і тиск. При збільшенні об'єму крові підвищується тиск крові в судинах, і з барорецепторів, що розташовані у розгалуженні загальної сонної артерії, виникає рефлекс на збільшення сечоутворення.

Недостатність води в організмі спричиняє виникнення водної мотивації (спонуки) – таких дій, які спрямовані на усунення загального дискомфорту, фізіологічною основою водної мотивації є почуття спраги – сукупність почуттів, які виявляються у непереборному бажанні пити воду.

Які ж умови виникнення почуття спраги? При втраті води організмом більше 0,5 % маси тіла (більше 350 мл для людини масою 70 кг) виникає порогове почуття спраги. При дефіциті води в організмі на рівні 1–1,5 % (0,7–1 л) маси тіла з'являється спрага і сухість у роті, слабне апетит і зменшується сечоутворення. При втраті 4 – 5 % (2,8 – 3,5 л) знижується потовиділення, підвищується

Секція 2. Організаційно-управлінське забезпечення діяльності Єдиної державної системи цивільного захисту

температура шкіри, частішає дихання і серцебиття, знижується виділення травних соків, спостерігається невгамовна спрага і значна слабкість. При дефіциті 8 – 10 % (5, 6 – 7 л) спостерігається стан виразної дегідратації (зневоднення), працездатність падає до мінімуму, виділення слини припиняється. Значно збільшується в організмі концентрація азотних шлаків (непридатні для подальшого використання в організмі продукти розпаду азотовмісних сполук) та інших продуктів обміну речовин. Втрата води більше 10 % маси тіла створює загрозу життєдіяльності організму, а водовтрата близько 20 % (14 л) спричиняє смерть.

В основному, вчені дотримуються висновку, що спрага – це загальне почуття, яке виникає при збудженні нервового центру спраги, розташованого в проміжному мозку, де домінуюча роль належить його частині – гіпоталамусу [3]. Експериментальне електричне подразнення передньої частини гіпоталамусу викликає невгамовну спрагу, а руйнування цієї ділянки спричиняє повну відмову від приймання води. Центр спраги збуджується від комбінованої дії багатьох типів рецепторів проміжного мозку, особливо в ділянці спереду від гіпоталамусу та у віддалених від нього частинах тіла. Саме у фронтальній частині гіпоталамусу розташовані численні осморорецептори (анатомічні утворення, що здатні реагувати на зміну концентрації якої-небудь речовини або її іонів), які активуються при підвищенні внутрішньоклітинної концентрації солей внаслідок втрати води даною клітиною. При недостатності води в організмі виникає переміщення її з клітин в міжклітинний простір, а потім в судинне русло, де і виник початковий дефіцит води. Втрата води клітинами змінює в них концентрацію солей. Дослідженнями виявлено, що осморорецептори в проміжному мозку, особливо в передній частині гіпоталамуса, відповідають за чуттєвий апарат спраги, яка виникає при дефіциті води в організмі. Нейронні утворення в самому гіпоталамусі відіграють ключову роль в передачі інформації від цих осморорецепторів.

Існують обґрунтовані припущення, що центр спраги збуджується і нервовими імпульсами, які надходять від рецепторів розтягування, розташованих у лівому передсерді та стінках великих вен поблизу серця. Експерименти також засвідчують, що одночасне зменшення об'єму клітин і об'єму позаклітинної рідини посилюють почуття спраги.

Як відомо, водний обмін організму тісно взаємопов'язаний із мінеральним, проте почуття спраги спричиняється нестачею води, а не нестачею солей.

Сухість у роті, що супроводжує майже завжди спрагу, сучасні фізіологи не схильні розглядати як один із чинних факторів збудження центру спраги, а тільки симптомом дефіциту води при загальному (істинна спрага) чи місцевому зневодненні ротоглотки (хибна спрага), наприклад, внаслідок тривалої розмови чи диханні через рот.

Оскільки адаптації до відчуття спраги не виникає, то єдиний спосіб усунути його є, як правило, споживання води.

Зазвичай люди п'ють воду, не відчуваючи спраги. Порогове почуття спраги, як було відмічено вище, виникає приблизно при втраті води в кількості 0,5 % маси тіла. Порогова спрага попереджує майбутній виражений дефіцит води, тому що виникає при ще не суттєвій для організму втраті води.

Сам процес приймання води (пиття) – викликає відчуття, які в різній мірі тимчасово чи тривало вгамовують спрагу, і цим самим зменшується чи припиняється подальше вживання води. Щойно випита вода ще не встигає усунути істинну причину спраги – дефіцит води у внутрішньому середовищі організму. Така вода не встигла потрапити туди із шлунка чи кишечника за допомогою механізму всмоктування. Випита вода буде в більшій своїй кількості всмоктаною в це

середовище приблизно через 10–15 хвилин від моменту її попадання в шлунок чи кишечник.

Явище гамування спраги під час пиття було названо преабсорбтивним (довсмоктувальним) або сенсорним (чуттєвим) гамуванням спраги. Механізм його не до кінця з'ясований і, ймовірно, пов'язаний із рефlekсами від рецепторів змоченої ротоглотки та розтягнутого об'ємом води шлунка. Дослідні дані показали, що цей преабсорбтивний механізм діє дуже точно, і кількість випитої води досить близька до реальної потреби в ній організму.

Післяреабсорбтивне (післявсмоктувальне) або істинне гамування спраги виникає тоді, коли кількість всмоктаної води у внутрішнє середовище компенсує кількість дефіциту води в цьому середовищі. Таке остаточне тривале гамування спраги встановлюється через 15–20 хвилин після пиття води фізіологи розрізняють первинне пиття і вторинне. Первинне пиття здійснюється з метою задоволення явної потреби у воді у зв'язку з абсолютною чи відносною нестачею її в організмі. Вторинне пиття здійснюється тоді, коли немає явної потреби поповнювати запаси води.

Дивовижно, але якраз вторинне пиття є основним засобом у забезпеченні організму водою. Як правило, люди, а також тварини, забезпечують організм водою «авансом», «заздалегідь». При цьому ми достатньо точно зіставляємо кількість випитого із якістю їжі. Якщо їжа солоніша – п'ємо більше, незважаючи на те, що почуття спраги ще не виникло. Механізм такого визначення нашої потреби у воді на майбутнє мало з'ясований. Ймовірно, що наші звички при цьому відіграють важливу роль. В окремих випадках первинне пиття може бути реакцією на стресову ситуацію.

Окремо слід зосередити увагу на особливостях гамування сильної спраги.

Сильне почуття спраги виникає при втраті води організмом більше 1,5–2 л. Значні втрати води відбуваються, коли організм опиняється в стані перегріву, як внаслідок інтенсивної теплопродукції (наприклад, при виконанні тяжкої роботи), так і в умовах нагріваючого зовнішнього середовища (наприклад, висока температура повітря, сильне інфрачервоне опромінення, зменшення тепловіддачі). Нерідко вказані фактори діють на організм одночасно. В таких умовах добові водовтрати організму через шкіру і легені можуть складати 8–10 л, інколи і більше. Втрати води із потом інколи сягають 2,5 л за годину. Прийнято вважати, що при дотриманні вимог безпеки та гігієни праці допустимі водовтрати – 4 – 5 л за добу [2].

Добова втрата води організмом до 2,5 л може бути компенсована звичним режимом харчування та споживання напоїв. Більші водовтрати компенсуються спеціальним водохарчовим режимом. В таких обставинах трапляється надмірне споживання води, яке негативно впливає на водно-сольовий баланс організму та його загальний стан.

Надмірне споживання води при гамуванні сильної спраги відбувається тому, що її випивають з нетерпінням, жадібно, залпом або за декілька хвилин у великій кількості. В такому випадку преабсорбтивний механізм гамування спраги діє слабко і протягом короткого проміжку часу – переважно під час пиття та кілька хвилин після нього.

Незважаючи на достатню кількість випитої води, почуття спраги виникає знову. При цьому вода ще не встигла надійти (всмоктатися) у кров та інші внутрішні середовища тіла. Повторні порції води, яка вживається з нетерпінням, часто бувають зайвими, оскільки загальна кількість введеної води перевищує істинну потребу організму або його водоутримуючі можливості.

Інакше кажучи, спрага завжди надактивна, а сильна спрага до того ж і надто гіпертрофована (надмірно велика). Тому ми здатні випивати води значно більше дійсної потреби. Цим механізмом вищі тварини і людина "захищаються" від небезпечної для життєдіяльності нестачі води в організмі. "Захист" від надмірної кількості випитої води не такий виразний.

Секція 2. Організаційно-управлінське забезпечення діяльності Єдиної державної системи цивільного захисту

Надмірно введена в організм вода створює в ньому ряд нових порушень: зменшується вміст мінеральних сполук у крові та інших позаклітинних рідинах внаслідок інтенсивного виділення їх з потом, а також виникає знесилення організму під впливом набряку клітин тіла (нервова тканина, м'язи та ін.). З'являється водне навантаження на роботу серця, посилюється розпад білку в організмі, із організму з потом виводяться вітаміни.

Надлишкова вода, введена в організм під впливом сильного почуття спраги, в крові затримується мало тому, що знижена водоутримуюча здатність, як наслідок, втрати мінеральних солей з потом. У цих умовах частина води із крові виводиться з потом (піт тече по тілу струмочками) та сечею. Така вода додатково виводить із тіла мінеральні сполуки, дефіцит яких утворився початковим інтенсивним потовиділенням. Як було зазначено вище, теплова адаптація супроводжується економією виведення електролітів з потом.

Інша частина води із судин надходить у міжклітинний простір і потім безпосередньо в клітини, які зберігають свої водоутримуючі властивості. На фоні низької водоутримуючої властивості крові клітини в таких умовах здатні накопичувати в собі надмірну кількість води – виникає набряк клітин. Такі набряки клітин значно зменшують їх функціональні можливості. В організмі з'являється почуття млявості, сонливості, втоми, падіння працездатності.

Зниження працездатності може мати значні негативні наслідки при виконанні відповідальних та пов'язаних з небезпекою робіт. Про ці явища люди знали ще із стародавніх часів, виконуючи військову, земельну та іншу тяжку роботу, яка супроводжувалась великими втратами води організмом. В таких умовах люди використовували заходи, що помітно зменшували або усували негативний вплив значних водовтрат – це поступове і обмежене введення води в організм і водночас введення в організм мінеральних сполук для компенсації втрачених.

Таке одноразове навантаження не викликає в організмі вказаних негативних наслідків, а спостерігається переважно в умовах тривалого надмірного введення води.

Режим і норми водоспоживання залежать від рівня водовтрати, який визначають дослідницьким або розрахунковим методом.

Для дослідницького визначення необхідно проводити два або, для точності, три виміри маси тіла (див. схему) [1].



М₁ – маса тіла після сну (натщесерце), М₂ – маса тіла після сніданку (до роботи), М₃ – маса тіла перед обідом (після роботи). Допустима величина справжнього дефіциту маси тіла – до 1,5 кг. В цьому діапазоні прогресивно знижується працездатність. Слід зазначити, що чим більше вихідна маса тіла до початку роботи переважає масу тіла натщесерце, тим менший справжній її дефіцит по закінченню роботи.

На основі отриманих результатів (В. Д. Ванханен та ін., 1980) обчислюють сумарні позаниркові (піт, фекалії, видихуване повітря) і ниркові (сеча) водовтрати як різницю між масою тіла перед роботою і після неї. При цьому враховуються кількості випитої рідини і з'їденої їжі під час роботи.

Як відмічають В. Д. Ванханен і В. А. Шаптала (1977) зіставлення величин втраченої води і вжитої в умовах високої температури показало, що навіть при відсутності обмежень у водоспоживанні кількість її, спожитої за час роботи, складає лише від 40% до 60% вихідної кількості. Можливо, за цих обставин припиняється пиття "недовипивання" до того, як відновиться вихідний рівень концентрації електролітів за допомогою нез'ясованих механізмів преабсорбтивного гамування спраги або економії ресурсів організму. Відомо, що при посиленому потовиділенні недоцільно повністю поповнювати водовтрати організму безпосередньо в період роботи, оскільки це спричиняє неефективне надмірне виділення води з потом.

Виходячи із викладеного, потреба у воді під час роботи повинна бути забезпечена в межах 40 % – 60 % від водовтрати (40 % – близько 2 л водовтрати, а 60 % – близько 5 л).

Для попередження значного зниження працездатності та інших несприятливих зрушень в організмі, що виникають від його зневоднення в умовах інтенсивних водовтрат, вказані вище автори пропонують формули уточнених розрахунків потреби у воді з урахуванням прогресивного зростання справжнього дефіциту маси тіла.

Відтак, ґрунтуючись на приведених даних, можна розрахувати норми водоспоживання в залежності від величини водовтрати. Проте не усувається несприятлива залежність – чим вище температура умов праці і її тривалість, тим меншає маса тіла, тим швидше падає працездатність. З'ясовано, що працездатність починає прогресивно знижуватися з моменту, коли маса тіла стає меншою за визначену вранці натщесерце. Пояснюється це тим, що після витрати запасів води, які створені вживанням їжі і питва перед роботою, подальші потовиділення призводять уже до прогресуючого зневоднення організму. Настає зменшення кількості води в тканинах м'язів, шкіри, печінки тощо – виникає справжній дефіцит маси тіла. Особливо несприятливим для організму цей дефіцит стає тоді, коли він більше 1,5 кг.

Ванханен В. Д. та ін. (1980 р.) виявили закономірність, що показники справжнього дефіциту маси тіла зворотно пропорційні показникам резервів рідини в організмі. Чим більше вихідна маса тіла (після їди перед роботою), тим менший справжній дефіцит маси тіла в кінці роботи. Керуючись цією закономірністю, можна оптимізувати харчовий та питний режим працюючого в умовах інтенсивних водовтрат з метою впливу на водний баланс організму і уникнення несприятливих зрушень його гомеостазу.

Таким чином, щоб уникнути надмірного споживання води і водного перевантаження організму під впливом посиленого почуття спраги, доцільно дотримуватись відповідних режимних заходів: обмежування кількості споживаної води під час інтенсивних водовтрат, дозування приймання через інтервали, а також добір якісного складу напоїв та їжі як під час праці, так і поза нею. Так, під час праці гамувати спрагу краще невеликими кількостями води або іншого напою (близько 100 мл) через кожні 25 – 30 хв. При великих водовтратах (більше 5 л) доцільно скоротити перерви між окремими вживаннями води або збільшити кількість кожної порції до 150 – 200 мл. Дефіцит маси тіла, що виник до кінця роботи, неодмінно слід поповнити після роботи введенням води з їжею в комбінуванні з різними напоями. Доцільно виражену спрагу гамувати протягом 5 – 10 хв., випиваючи воду окремими, не частими ковтками.

ЛІТЕРАТУРА

1. Сапин М. Р. Анатомия и физиология человека / М. Р. Сапин, В. И. Сивоглазов. – М.: Изд. центр «Академия», 2002. – 448 с.
2. Чувин Б. Т. Физиологическая регуляция функций организма человека / Б. Т. Чувин. – М.: Гуманит. изд. центр ВЛАДОС. 2003. – 176 с.
3. Філімонов В. І. Фізіологія людини в запитаннях і відповідях / Філімонов В. І. – Вінниця: Нова Книга, 2009. – 488 с.

СУТНІСТЬ ТА СПІВВІДНОШЕННЯ ЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

Чубіна А. С.

Черкаський національний університет імені Богдана Хмельницького

Нинішній етап розвитку українського суспільства характеризується різноманітністю нових проблем, які широко обговорюються, стають фактами сьогодення. Серед них можна виділити проблеми формування громадянського суспільства та побудови правової держави, здійснення реформ політичної та економічної систем, реформи децентралізації.

Майбутнє людей багато в чому залежить від того, якими стануть на практиці відносини між законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади. Саме цим пояснюється такий інтерес до вирішення проблем державного управління, становлення якого пов'язане з якісними змінами як у фактичному становищі держави, так і в суті, формах і засобах функціонування виконавчо-розпорядчої влади.

Відживають засоби владарювання, що не спираються на злагоду людей як правомірну основу політичної влади, закріплюючи поділ народу на владарів і підвладних як відокремлених одна від одної груп населення, інтереси яких не збігаються.

Формування громадянського суспільства і правової держави передбачає насамперед удосконалення державного управління, його правове регулювання, приведення статусу учасників державно-управлінських відносин у відповідність з новими завданнями, що постають перед механізмом державного управління в умовах створення високоефективної й гнучкої ринкової економіки.

Характер процесів, що відбуваються в суспільстві, вимагає не відновлення традиційних схем державного управління, які перешкоджають створенню демократичної, правової держави, а радикальних змін змісту діяльності щодо зміцнення державної влади, функцій державного управління, а також процесуальних аспектів державно-управлінських відносин.

Теоретичне осмислення принципово нових, складних і надзвичайно суперечливих проблем державного управління лише починається. Характерні для вітчизняної літератури минулих років запевнення в тому, що ми начебто здатні «науково управляти» не тільки виробництвом, а й усіма справами суспільства, не витримують критики ні з теоретичної, ні з практичної точки зору. Управління може принести суспільству не тільки користь, а й шкоду. Необхідно визнати, що міф про «наукове управління» довгий час був вигідний правлячому прошарку адміністративно-командної системи як один з аргументів на користь монополізації влади. Не можна також погодитися з теорією стихійності, повної відмови від державного регулювання суспільних відносин. Необхідний пошук оптимальних меж і методів державного управління.

Тотальне одержавлення економіки спричинило низку, здавалося б, парадоксальних, але, по суті, глибоко закономірних наслідків. Коли сфера прийняття рішень локалізується на вершині державної піраміди, суспільне виробництво, багато підсистем якого потребують тонкої перебудови на кожному ієрархічному рівні, рано чи пізно дезінтегрується. Так і вийшло: нині у сфері державного управління чимало суб'єктів виявились відірваними один від одного. І як результат – зростання інфляції, криза системи валютних відносин, дефіцит зовнішньоторговельних та платіжних балансів і державного бюджету, енергетична криза, диспропорції в народному господарстві тощо.

Україна успадкувала від колишнього СРСР надто централізоване державне управління. Залежне від централізації становище в державному управлінні зберігається практично в усіх сферах життя країни. Воно дістає вияв: в економіці – насамперед у наявності великої кількості структур, які не є частиною національного виробничого комплексу; в державній політиці виробничого комплексу – у вимушеному збереженні елементів тих механізмів державної надбудови, які характерні для держави, що була; у сфері культури – у відсутності чіткої шкали цінностей у різних сферах державного життя, державної ідеології.

Посилення централізації часто зводиться до збільшення кількості рівнів в управлінській ієрархії, зменшення кількості розпорядчих центрів на кожному управлінському рівні, різновидів управлінських рішень, що приймаються в тій чи іншій структурі управління, а також до обмеження участі органів управління нижчих рівнів у прийнятті рішень. Централізація, ґрунтуючись на загальному інтересі, не завжди враховує потреби та інтереси окремих громадян, колективів, організацій і тому не може в усіх випадках впливати на ефективність та конструктивність управління.

В умовах економічної реформи, зародження ринку, що передбачає повну самостійність учасників державно-управлінських відносин, відмову від командно-адміністративної системи, широке використання економічних механізмів, існування потреби в повороті до проблем соціальної сфери важливого значення набуває конструктивне правове регулювання співвідношення процесів централізації і децентралізації у сфері державного управління. Ці правові явища мають універсальний, всеохоплюючий характер, пронизуючи усі сфери життєдіяльності суспільства, взаємодіючи з такими політико-правовими явищами і проблемами, як: виконавча влада, правова держава, демократія, бюрократизація, право, управління, самоврядування тощо.

Однак єдності думок щодо розуміння соціальної природи, структурних особливостей, характеру і форм організаційно-правового забезпечення процесів централізації і децентралізації у сфері державного управління немає. А це позначається на ефективності та конструктивності реалізації законодавчих актів.

Аналіз вітчизняної і зарубіжної літератури дозволяє стверджувати, що нині не існує чітко обґрунтованої концепції організаційно-правового забезпечення процесів централізації і децентралізації у сфері державного управління. А розуміння, застосування і значення системо утворюючого фактору централізації і децентралізації є важливим принципом державного управління, з урахуванням якого і має будуватися та функціонувати його система.

Завдання, пов'язані зі співвідношенням централізації та децентралізації у сфері державного управління, можуть бути вирішені лише за умови комплексного підходу, знання контексту функціонування і розвитку його об'єктів і суб'єктів, тобто конкретного процесу. При цьому в реальних умовах завжди доводиться розв'язувати часткову проблему, локальне завдання. Ось тоді і виникає потреба в

Секція 2. Організаційно-управлінське забезпечення діяльності Єдиної державної системи цивільного захисту

узгодженні, комплексному аналізі проблеми. Це має бути враховано у ході вибору підходів до вирішення проблем розвитку прогресивних форм державного управління.

Уявляється неможливим поставити правильний «діагноз» і дати «рецепти» для цього складного процесу без загального економічного, політичного і соціально-культурного контексту. Отже, ці проблеми доцільно розглядати крізь призму методологічних основ співвідношення централізації та децентралізації як особливого типу завдань державного управління, через історико-генетичний аналіз розвитку його форм в економічному, соціальному, політичному і культурному контексті, а розробку конкретних принципів, методів і форм спрямовуючої, координуючої і стимулюючої дій здійснювати з урахуванням співвідношення централізації і децентралізації у формах державного управління.

Співвідношення централізації і децентралізації у сфері державного управління – складний специфічний багатофакторний об'єкт, що вимагає всебічного міждисциплінарного співробітництва при його вивченні, зламу старих ідеологізованих стереотипів, утвердження сучасних інтерпретацій. Пізнання цього співвідношення в сьогоднішній Україні має відбуватись через поєднання фундаментально-теоретичної та науково-практичної спрямованості і орієнтуватися на потреби розвитку як державознавчої науки, так і сучасної практики державотворення. Зазначимо, що у такій площині ця проблема ще не розглядалась.

Осмислення соціально-економічних, політичних та правових змін у нашому суспільстві свідчить про необхідність всебічного дослідження становлення та визначення закономірностей і тенденцій формування та здійснення процесів централізації та децентралізації у сфері державного управління, їх ролі та впливу на зміни і вдосконалення його суб'єктів та об'єктів, правове регулювання.

При цьому дістане вияв специфічне ставлення суб'єкта управління не тільки до багатьох видів його об'єктів, а й до держави взагалі. У процесі диференціації державного управління не можна науково обґрунтувати шляхи підвищення ефективності останньою без аналізу та визначення його змісту і структури. А без наповнення цих категорій уявленнями, що надають їм цілісного характеру, неможливо детально дослідити їх складові частини. Важливо спрогнозувати причини існування цих категорій, їх іманентність і місце в системі державного управління.

Велике значення має й дослідження місця і ролі обґрунтування конкретних шляхів, факторів, засобів і методів реалізації вимог централізації і децентралізації в системі органів державної виконавчої влади, визначення відповідних форм їх правового опосередкування, які мають забезпечити розвиток реальної, а не формальної централізації.

Важливо дослідити діалектичний взаємозв'язок між дією філософських і економічних законів та організаційно-правовим регулюванням співвідношення централізації і децентралізації. Цим до певної міри має визначатися логіка вибору напрямку регулювання даного співвідношення. За певних політичних, економічних і техніко-технологічних умов у державному управлінні формуються домінуючі форми. Так, в історії управління можна виділити періоди, коли централізація в тих чи інших його формах або переважала, або слабшала. Причому вони мали явно виражений циклічний характер. Разом з тим в жоден з періодів форми державного управління не був однаковими.

Багатьох теоретиків і практиків державного управління ще й нині не залишає надія на його централізовану універсально-ефективну форму. Причин тут кілька:

1) слабка розробка методологічних основ співвідношення централізації і децентралізації;

2) недостатнє використання історичного досвіду нашої держави і зарубіжних країн;

3) відсутність ряду інститутів теорії державного управління.

Проблема співвідношення централізації і децентралізації не розглядалась стосовно всього механізму правового регулювання державного управління, включаючи застосування правових норм. Досить часто ігнорувалось розпізнавання онтологічного і гносеологічного аспектів розгляду цього співвідношення (а без цього досягти вагомих результатів при вирішенні цієї проблеми, як правило, неможливо). Практично не використовувались методично значущі положення теорії управлінської діяльності, без чого важко вивчати організаційно-правове забезпечення співвідношення централізації і децентралізації у сфері державного управління.

Категорії централізації і децентралізації можуть розглядатися на різних рівнях і в різних аспектах, залежно від чого вони мають відносно різний зміст. Розрізнення централізації і децентралізації має свої межі, оскільки протилежність цих категорій відносна, а кордони між ними рухомі.

Відповідно застосування понять централізації і децентралізації у сфері державного управління вимагає врахування їх взаємозв'язку, взаємопроникнення і розвитку. В онтологічному аспекті категорія централізації розглядається як необхідна сторона, момент існування управлінської діяльності. Однак у цьому випадку стирання меж між централізацією і децентралізацією не відбувається.

Поняття централізації і децентралізації однаково суттєві, хоч необхідно пам'ятати про неможливість їх абсолютного протиставлення. В гносеологічному аспекті централізація є визначальною щодо децентралізації. Остання виступає стосовно першої як зумовлена нею категорія.

Під централізацією можна розуміти і властивість, і принцип, і елемент державного управління, а також ті властивості його певних етапів, що не залежать від керованих.

Часто централізація розуміється як така, що не залежить від свідомості, від того, чи йдеться про характеристику об'єкта або суб'єкта управління, чи про існуючі між ними зв'язки. Так, її значення в державному управлінні може мати різні прояви, починаючи від властивих централізації потреб і закінчуючи її змістом. Наприклад, у категорії «державно-управлінські відносини», безсумнівно, дістає вияв стан учасника, який, будучи адекватним відображенням властивостей іншого учасника, не залежить від свавілля тієї чи іншої посадової особи. Категорія не може формуватися свідомістю. Таким чином, категорія централізації фіксує незалежність від свідомості суб'єкта явищ, які можуть знаходитись як поза його свідомістю, так і всередині неї.

Врахування співвідношення централізації та децентралізації має велике значення для структурної побудови та діяльності апарату державного управління.

Ієрархічна система останнього характеризується як централізацією, так і децентралізацією, причому їх співвідношення визначаються такими основними показниками, як плановий і фактичний ступінь централізації. Перевага того чи іншого показника орієнтує на різні напрямки управлінської діяльності.

Проблема децентралізації управління набула актуального характеру. Практика показує, що нині вже не досить лише централізації. Законодавство часто не спрацьовує. Навіть щойно прийняті закони не дають того доцільного ефекту, на який розраховували їх розробники. Однак демократичні засоби управління все ж таки набирають сили. Децентралізація підриває бюрократичну практику, відкриваючи простір для вибору управлінських рішень.

Секція 2. Організаційно-управлінське забезпечення діяльності Єдиної державної системи цивільного захисту

Децентралізація – це характерне для сфери державного управління явище, зумовлене об'єктивними і суб'єктивними факторами. Децентралізація може діставати вияв як певна протилежна сторона централізації, тому її можна визначити як своєрідний засіб відображення централізації.

У категорії децентралізації відбиваються специфічні ознаки управління, що відрізняються від централізації і яскраво проявляються через об'єкт і суб'єкт управління. Для децентралізації характерне й активне ставлення суб'єкта до об'єкта управління. У багатьох випадках децентралізація відображає те, що безпосередньо залежить від учасника державного управління. Хоч неправильно було б зводити децентралізацію лише до дії учасника, оскільки в змісті, наприклад, державно-управлінських відносин може бути й сторона, яка не залежить від волі учасника управління. Крім того, децентралізація дістає вияв і в самій державно-управлінській діяльності.

Доводиться констатувати, що процес децентралізації управління розпочався стихійно. А взаємовідносини між центральними органами влади й управління та регіонами свідчать, що в ній існує гостра потреба. Досвід показує, що з рухом до індивідуальної свободи, особистої відповідальності і підприємливості як нових цінностей для громадян вектор управлінського впливу переміщується в регіони, де закладається підґрунтя для ефективного рішення державних і локальних проблем. Саме там виникає можливість зміцнення реальних зв'язків з народом. Ми оптимістично ставимось до ідеї регіоналізації, якісного оновлення державної регіональної політики. Але чи не призведе домінування регіональних інтересів до розпаду України, як це було з СРСР?

Сприйняття регіонального та місцевого самоврядування як панацеї від усіх бід прямо веде до порушення всіх рівнів управління. І не можна не бачити того, що хоч самоврядування й активізувало діяльність органів управління, поряд з цим воно внесло в нього і певну деструктивність. Тобто «ненаукова» децентралізація управління може посилити тенденції до превалювання місцевих інтересів. Необхідною умовою реалізації державного управління є розумний прояв децентралізації як принципу і фактору управління на основі правильного й суворого обліку об'єктивних закономірностей його розвитку.

Організаційно-правове забезпечення та реалізація конструктивного співвідношення принципів централізації і децентралізації повинні відобразитись і підкріплюватись відповідними правовими гарантіями та юридичними механізмами державного управління, що мають бути закладені у відповідних нормах права.

Під час дискусій про державний механізм одним з основних предметів полеміки є питання про співвідношення функцій центральних органів управління, об'єднань і підприємств та регіонів. Є прихильники як централізації, так і децентралізації управління, хоча всі схиляються до того, що не існує непереборної протилежності між зміцненням централізації і розширенням децентралізації, що особливо проявляється при самотійності органів управління та підприємств, а також регіонів, оскільки це дві сторони одного процесу, які можуть і повинні розвиватись одночасно. Однак недостатньо визнати цю істину в цілому. Треба не забувати, по-перше, якій стороні (централізації або децентралізації) управління віддається пріоритет в цій діалектичній взаємодії протилежностей; і, по-друге, яким є конкретний механізм такої взаємодії.

Механізм взаємодії централізації і децентралізації є таким, що для самотійності органів державного управління, компетенції та відповідальності їх первинних ланок вони є не просто бажані й корисні елементи, а й неодмінна умова здійснення управління, його конструктивності та ефективності. Недостатнім є

твердження про те, що централізація може конструктивно розвиватись поряд із зміцненням децентралізації. Необхідно підкреслити, що вона не може ефективно існувати без зміцнення децентралізації, що дістає вияв у самостійності органів управління та підприємств, а також регіонів.

Різні форми державного управління покликані регулювати рух інтересів, їх узгодженість, а зрештою, і потрібний напрямок розвитку відносин власності. Однак у реальному житті існують дві протилежно спрямовані тенденції розвитку, а саме:

- 1) налагодження певної узгодженості інтересів, мети, завдань управлінської діяльності, дій її суб'єктів та об'єктів;
- 2) порушення встановленої узгодженості через постійно існуючі протиріччя, конфлікти суспільного життя.

Саме тому ми можемо стверджувати, що суть відносин управління в державній системі певною мірою і полягає у досягненні узгодженості різних інтересів через призму принципів централізації і децентралізації.

Узгодженість дістає вияв також у різних формах, серед яких важливе місце посідають такі: субординованість і скоординованість дій суб'єктів управління; поєднання різних факторів життя (економічних і соціальних сторін управління, єдиноначальності й колегіальності, регіонального, галузевого і міжгалузевого аспектів управління тощо); відповідність одного фактору іншому (дій учасників управління – вимогам об'єктивних законів, надбудови – базису, політики – економіці, проміжного результату – кінцевому тощо); пропорційність розвитку елементів системи.

Причому дуже важко узгодити через централізацію та децентралізацію мету державного управління, а саме, управління і результат управлінської діяльності. Централізація є реальною тоді, коли державні процеси на ділі планомірно і пропорційно підпорядковуються волі єдиного державного центру незалежно від того, якими конкретними правовими засобами це досягається в кожному конкретному випадку. Формальна ж централізація обмежується тим, що рішення приймаються не державним, а іншим органом управління, який не цікавиться, чи виконуються ці рішення, чи гарантують вони планове, спрогнозоване додержання пропорційності в інтересах усього суспільства. Їй властива недовіра до рішень, які приймаються на місцях, у регіонах, небажання вникати у їх зміст та в те, чи відповідають ці рішення меті управління. Отже, одним з питань, що вимагає вирішення, є не вибір між централізацією і децентралізацією, а пошук надійних засобів, що забезпечують розвиток реальної, а не формальної централізації.

Якщо основною метою централізації у сфері державного управління вважати забезпечення планомірності, що розуміється як постійна і свідомо підтримувана пропорційність, то, мабуть, на практиці за критерій дієвості централізації можна взяти ступінь забезпечуваної пропорційності.

Нині ж державне управління характеризується незбалансованістю. Найбільш очевидним вираженням диспропорцій у народному господарстві є дефіцитність. Особливо це видно на споживчому ринку, де дефіцит і є диспропорцією. Відсутність у нашому суспільстві реального ринку позначається на управлінській сфері. Наприклад, не працюють механізми зворотного зв'язку, що сигналізують про диспропорції і автоматично встановлюють рівновагу. Зрозуміло, йдеться не про стихійне ринкове регулювання, а про таке, на яке впливають цілеспрямовані дії держави, здійснювані за допомогою наявних у неї засобів.

Оскільки свідомо пропорційність або, інакше кажучи, планомірність, не забезпечується в повному обсязі, то говорити про реальне співвідношення централізації і децентралізації у сфері державного управління неможливо. Адже для централізації сама побудова організаційної структури державних органів є централістською із юридичної точки зору. Система адміністративного управління

Секція 2. Організаційно-управлінське забезпечення діяльності Єдиної державної системи цивільного захисту

не викликає сумнівів, а в реальних соціальних та економічних результатах дія децентралізації простежується слабо. З формальної точки зору централістські засади розвинені значно більше, однак в дійсності доводиться переборювати вплив факторів, які підривають їх, послаблюють результативність контролю і навіть трансформують критерій інтересу держави в критерій вузьковідомчого інтересу.

Формальний характер централізації пояснюється переважно ненадійністю передачі волі центру регіонам, розривами в ланці, що має поєднувати інтереси громадян, держави і регіонів. Рішення державних органів, що приймаються в центрі і передаються учасникам управління, дуже часто суперечать інтересам громадян, а в ряді випадків їх точна реалізація унеможлиблює нормальний хід державного управління. Саме тому завданням централізації у сфері державного управління є забезпечення його пропорційності та найбільш ефективного розвитку, переборювання стихійності.

Співвідношення централізації і децентралізації у сфері державного управління не є простою сумою двох складових, де збільшення одного елемента тягне за собою зменшення іншого. Складний діалектичний взаємозв'язок між ними передбачає наявність певного оптимуму. Якщо виходити з цього оптимуму, то слід визнати, що відступ від нього при визначенні вагомості одного елемента справді порушує функціонування іншого.

Сучасна практика свідчить про відсутність такого оптимуму. Він порушений таким чином, що при зростанні децентралізації відбувається зміцнення реальної централізації, яке створює кращі можливості для децентралізації. Перебудова ж державного механізму має включати в себе саме такі рішення, які не зміцнювали б централізацію на шкоду децентралізації, а через організаційно-правове забезпечення зміцнювали б процеси централізації і децентралізації у сфері державного управління.

Україною взято курс на демократію, правову державу, громадянське суспільство. І не останню роль у його реалізації має відіграти правовий фактор. Правові акти набувають не тільки великого економічного, політичного, а й світоглядного значення. Саме тому система законодавства, що регулює сферу державного управління, має бути внутрішньо узгодженою, точно відображати об'єктивні потреби державного розвитку, потреби та інтереси народу.

Наявність застарілих правових актів, які неповно або неточно відображають закономірності суспільного розвитку, заважає чіткому функціонуванню державної управлінської системи і виконанню завдань, що стоять перед нею. Становище ускладнюється й тим, що правовий простір України після розпаду СРСР втратив ту частину юридичного забезпечення, яку давало союзне законодавство. Багато регульованих правом суспільних відносин залишились поза ним.

Чинні закони досить недосконалі, відірвані від вимог життя, надмірно декларативні, часто не мають прямої дії. Зазначені у багатьох актах механізми регулювання суспільних відносин не сприяють реформуванню державного і суспільного життя.

У звичайних ситуаціях концентрація державної влади ґрунтується на доцільності. Орган державної влади, який не має повноважень щодо вирішення нових або старих завдань, за ускладнених обставин намагається в законному порядку добитися їх і часто досягає цього. Цілі влади мають спиратись на адекватні засоби, а останні відповідати цим цілям. Процес концентрації державної влади практично приводить до зростання її обсягу, тобто розширення компетенції органу або посадової особи, появи у них нових повноважень, а також до посилення влади, що передбачає постійне зростання та поновлення методів досягнення її цілей. Наслідком концентрації влади поряд з її посиленням стає зростання її обсягу.

Розподіл централізації й децентралізації у сфері державної влади і управління має забезпечити рівновагу у сфері управління, стійкість та стабільність державних механізмів в цілому. Як відомо, рівновага у будь-якій системі встановлюється відносно центру. У ньому переплітаються, від нього йдуть різноспрямовані, симетричні або асиметричні, сили, вплив, лінії зв'язків тощо. Чинне законодавство України не враховує і не може враховувати усіх проявів можливих конфліктів між центром та регіонами. Мають бути розроблені процедури балансування інтересів. Як бути областям, якщо, скажімо, уряд не врахує їх інтереси? У зв'язку з цим видається необхідним формування експертної групи із спеціалістів Верховної Ради України, областей, наукових установ для проведення експертизи проектів нормативних актів щодо їх відповідності Конституції України.

Виділення принципів централізації та децентралізації як самостійної категорії і їх співвідношення мають великі евристичні можливості. Це дає змогу звернути увагу на цілу низку проблем, які часто зникають з поля зору при розгляді державного управління. Наприклад, з їх допомогою можна не лише враховувати нові суб'єкти державного управління, але й визначати їх органи, виявляти інтенсивність та ступінь прямого і побічного впливу різних соціальних груп на процес державного управління, тим самим сприяючи наступній правовій регламентації їхньої діяльності.

Тому сьогодні принципово важливого значення набувають місце, роль і сутність права. Адже вони відображають його основний, вирішальний зв'язок із соціальною структурою та матеріальними виробничими відносинами, соціально-культурними умовами, пріоритетами та духовними цінностями людини. Отже, сутність права зумовлена економічними та соціально-культурними умовами життєдіяльності суспільства, характером його класів, соціальних груп населення, поєднанням приватних і специфічних інтересів. Вона виражається в законі або іншим засобом, визнається державою і виступає в результаті цього загальним (загально-соціальним) масштабом, мірилом (регулятором) поведінки та діяльності людей [3].

Право має різні властивості, які зумовлюють його якісну визначеність, «споживчу» властивість, внутрішню структуру, що характеризується – нормативністю, формальною визначеністю, системністю, логікою, ієрархічністю, динамічністю, стабільністю, примусом тощо.

Зазначені вище властивості мають свої форми об'єднання у правовий матеріал, реалізуються в генетичних, структурних, функціональних зв'язках, у відносинах координації, співвідношення управління, виходять за межі суто внутрішньої структурності, переходячи при цьому у зовнішні, генетичні, динамічні, функціональні відносини. Однією з найбільш важливих рис права є регулятивні, управлінські властивості. Вихідними для них служать характеристики права як масштабу, мірила, еталону, формалізованого взаємоположення суб'єктів суспільного зв'язку.

Правові норми, принципи, інститути, юридичні конструкції як одна з форм існування самого права і його властивостей мають вольовий, владний зміст, імперативність, конструктивність, передавальний механізм «опредмечування» цієї сутності: соціально-економічний, політичний, ідеологічний, психологічний, владно-юридичний.

Правові норми, юридичні конструкції як передумовні моделі, зразки поведінки одночасно є засобом і формою кодування інформації, волі, управлінського рішення, що переносяться на різні системи і структури. Варто відзначити особливу роль управлінських властивостей права в соціальних процесах самоінтеграції, самоорганізації, самоуправління. Як форма і мірило свободи право окреслює природні межі можливого і необхідного в поведінці

Секція 2. Організаційно-управлінське забезпечення діяльності Єдиної державної системи цивільного захисту

доцільно діючих суспільних сил. Право та закономірності самоінтеграції і самоврядування фактично збігаються.

Здатність вносити урегульованість, порядок, задавати певні режими діяльності, закріплювати, стимулювати необхідні процеси в різних системах – державній, політичній, соціальній, економічній – базується на загальних підставах – регулятивно-управлінських властивостях права. Такі властивості мають специфічну форму вираження: заборони, зобов'язання, дозволи, ухвали. Вони органічно трансформуються у зміст владних відносин, у систему правомірної поведінки, правопорядок та законність. Тому всі важливі види діяльності державної публічної влади втілюються в політико-юридичну форму, у якій об'єктивуються та розгортаються управлінські властивості права.

Необхідно, щоб усі норми, що регулюють державне управління, неухильно провадилися у життя, щоб були створені ефективні засоби та форми їх реалізації. Система цих норм має бути стабільною і динамічно функціонуючою. Це виражається через необхідність створення стійкого законодавства для забезпечення надійності функціонування системи державного управління, а також єдності науково обґрунтованого законодавства і його реальної практичної дії.

Для того, щоб дані нормативні положення дійсно стали основою докорінних перетворень у сфері державного управління, вони не тільки мають бути оснащені ефективними юридичними механізмами, що забезпечують їх реальне перетворення в життя, але й відповідати ряду вимог, зокрема: по-перше, нормативні положення про державне управління мають адекватно враховувати характер і стан процесів, що відбуваються в державі; по-друге, правові акти, що регулюють сферу державного управління, мають бути конкретними, доведеними до такого ступеня «деталізованості та юридичної обробки» [2], коли вони стають безпосередньо діючими; по-третє, вони мають бути пов'язані з усім комплексом правових норм, які регулюють статику і динаміку державно-управлінських відносин.

Вирішення зазначених проблем значною мірою залежить від характеру актів управління, через які регулюються відносини у сфері державного управління. Природа та особливості таких актів можуть бути з'ясовані досить повно тільки за умови наявності чітких уявлень про місце і роль даних правових засобів у механізмі правового регулювання.

Під правовим регулюванням потрібно розуміти здійснюваний за допомогою правових засобів результативний правовий вплив на суспільні відносини [1]. У даному випадку йдеться про вплив на відносини, що виникають в процесі реалізації функцій державного управління. Під механізмом правового регулювання розуміють взяті у єдності систему правових засобів (норм права, юридичних фактів та актів застосування права, правовідносин, актів реалізації прав і обов'язків), за допомогою яких забезпечується результативний правовий вплив на суспільні відносини [4].

Такі явища, як централізація і децентралізація є характерними для правового регулювання. Так, децентралізація зумовлена об'єктивними та суб'єктивними факторами. До об'єктивних можна віднести: різноманітність та складність суспільних явищ і неможливість завжди підходити до них шаблонно, динамізм суспільного життя, розширення демократичних основ у державі, які потребують використання інших, крім приписів, засобів регулювання (дозволів, заборон), вічне протистояння законності й доцільності та ін. До суб'єктивних факторів відносяться: необхідність шляхом підключення свідомості та волі суб'єктів реалізації підвищити ступінь добровільності виконання норм права, а також

доцільності використання у особи інтелектуального, освітнього, культурного потенціалу, що сприяє розвитку не лише самої особи, а й суспільства в цілому.

Основною ланкою теорії децентралізованого правового регулювання є проблема приватного права. Публічне і приватне право спільно існують кілька сторічч, саме ж приватне право існує не одне тисячоліття. В період панування приватного права під правом взагалі розуміли природний хід речей, незалежний від держави і вищий відносно неї, або здоровий глузд. Це було правильно: відносини між приватними особами встановлювалися на підставі взаємного інтересу, який визначався їх економічними положеннями, і у реальній обстановці в цілому. Держава в той період відігравала роль арбітра та захисника ображеної сторони.

Історія публічного права починається у період буржуазної революції у Франції (1789 р.), коли затверджується доктрина, що проголосила примат розуму і природних прав людини. Публічне право, регулюючи відносини між тими, хто управляє, і тими, ким управляють, покликане захистити громадян від зловживань.

Приватне право – це реалізація свободи людини, її особистих інтересів. Зміст його можна виразити в односторонніх правомірних діях, наприклад, у діях щодо використання своєї власності або в угодах, наприклад, при передачі або підпорядкуванні власності, а також у традиціях. До сфери приватного права належить і реалізація колективної власності та будь-якого іншого колективного інтересу. В цьому випадку джерелом приватного права є локальні нормативні акти. В загальному вигляді предмет приватного права можна прирівняти до предмета децентралізованого регулювання і включати до змісту приватного права індивідуальні та локальні норми. Але збіг тут неповний. Елементи децентралізації, і відповідно, індивідуальні та локальні норми використовуються і в сфері публічного права.

Публічне право можна визначити як вираження загальних інтересів, об'єктивно заданої справедливості, як порядок, заснований на справедливості. Предмет публічного права найчастіше збігається з предметом централізованого регулювання і використанням елементів децентралізації.

Співвідношення приватного і публічного права не залишається незмінним. Публічне право – гарант життєдіяльності суспільства в цілому, оскільки за приватними інтересами не можна побачити мету та шлях, яким рухається людство до поставленої мети. Як правило, публічно-правова норма виникає з приватних, локальних станів і якщо отримує схвалення всіх соціальних прошарків, стає публічно-правовою, і лише потім вона закріплюється законом.

Проголошення курсу, пов'язаного з переходом до ринкових відносин, висуває проблему децентралізації правового регулювання на перший план. Її вирішення лежить в основному у площині поліпшеного, збалансованого, соціального розвитку, що відповідає співвідношенню приватного і публічного права. Тому правове забезпечення використання фінансів, застосування праці, рух товарів мають перейти у сферу приватного права. Публічно-правові норми в ринкових відносинах стимулюватимуть конкуренцію, сприятимуть відшкодуванню збитків від виробництва.

Безумовно, участь держави може і повинна мати місце в ринкових відносинах, але у певних розмірах. Оптимальне поєднання централізації і децентралізації не може бути раз і назавжди заданим. Воно залежить від конкретно-історичних умов, специфіки нинішнього періоду. Пошуки оптимального співвідношення централізації та децентралізації у сфері державного управління є закономірним, необхідним етапом його подальшої еволюції.

ЛІТЕРАТУРА

1. Алексеев С. С. Общая теория права. – М., 1981. – Т. I. – С. 289.
2. Алексеев С. С. Частная собственность – основа независимости // Закон. – 1993. – № 2. – С. 89.
3. Общая теория права и государства / Под ред. В. Лазарева. – М., 1994. – С. 96.
4. Проблемы теории государства и права / Под ред. С. С. Алексеева. – М., 1987. – С. 246.

СУТНІСТЬ ПОНЯТЬ «УПРАВЛІННЯ» І «КЕРІВНИЦТВО» ТА ЇХ ЗАСТОСУВАННЯ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

*Чубіна Т. Д., д-р істор. наук, професор
Черкаський інститут пожежної безпеки імені Героїв Чорнобиля
Національного університету цивільного захисту України*

Для людського суспільства на кожному з певних етапів його існування і розвитку, починаючи з родових общин (племен), управління є іманентним процесом. Існування управління обумовлено, насамперед, системною природою всякого суспільства, соціальним характером праці, потребами обміну продуктами матеріальної і духовної діяльності, підтримкою визначених норм співжиття. Воно пов'язане з цілеспрямованою діяльністю людей і здійснюється за допомогою певних суспільних інститутів – органів і організацій, що реалізують свідомий вплив на ту або іншу соціальну систему з метою досягнення визначеного результату. Безпосереднє управління всіма сферами громадського життя складає компетенцію органів державної влади. Специфічною властивістю державного управління є поширеність управління на все суспільство на відміну від інших відомих видів управління, тому що воно здійснює практичний, організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, зберігання або перетворення [1, 15].

З огляду на цю особливість перейдемо до розгляду сутності понять управління і керівництва та їх місця в державному управлінні. Необхідність такого аналізу обумовлена тим, що правильна організація будь-якої діяльності й ефективного управління її розвитком можливі тільки при чіткому розрізненні базових понять.

Поняття управління використовується людиною вже досить давно, проте йому надають різне значення і застосовують до ситуацій різного ступеня складності. Управління починається тоді, коли в будь-яких взаємозв'язках, відношеннях, явищах або процесах присутні свідомі засади; воно існує в рамках взаємодії людей, у межах суб'єктивного чинника і виступає як самоврядування, в основі якого лежить принцип зворотного зв'язку. У літературних джерелах про управління фіксується тенденція розглядати управління як процес, що складається з чотирьох взаємозалежних функцій: планування, організації, мотивації і контролю [10, 12, 18].

Якщо з визначенням поняття управління не виникає особливих розбіжностей, то відносно поняття керівництва вони існують. Ці розбіжності пов'язані як із його формулюванням, так і зі співвідношенням керівництва й управління. У табл. 1 і 2 наведені переклади термінів управляти і керувати й їхній зміст із відомих тлумачних словників. Як бачимо, однозначного трактування немає.

Табл. 1 – Терміни «управляти» і «керувати» (іноземні словники)

Джерело	Управляти	Керувати
Англійський словник	Govern (<i>країною</i>); control; manage	Lead; direct; manage; administer
Французький словник	Administrer; gouverner; (<i>країною</i>)	Administrer
Німецький словник	Verwalten; leiten; regieren (<i>країною</i>)	Leiten; fuhren

Розглянемо варіанти тлумачення цих понять, наведених у літературних джерелах про управління. У російському перекладі книги «The Theory and Management of Systems» (1970 р.) термін «management» переведений як керівництво, а управління розглядається як одна з функцій керівництва [6]. В. Г. Афанасьєв у першому виданні книги «Научное управление обществом» поняття управління і керівництво ототожнював. Проте, в другому її виданні він фіксує різницю між ними «по суб'єкту, конкретному змісту, а головне – по формах, засобах впливу на об'єкт», признаючи при цьому їхню одноплановість, тотожність у загальному значенні слова, оскільки «і те й інше є свідомий вплив на суспільство або його ланки» [2]. При цьому автор констатує, що «управління притаманне всякому суспільству, а керівництво – тільки класовому суспільству».

Табл. 2 – Терміни «управляти» і «керувати»

Джерело	Управляти	Керувати
Новий тлумачний словник української мови. А-К. 200000 слів / Укладачі: В. Яременко, О. Сліпушко. – К.: Вид-во «Аконіт», 2006. – Т. 1. – С. 828; Т. 3. – С.624	Спрямовувати діяльність кого-, чого-небудь; керувати; бути на чолі когось; користуючись кермом... спрямовувати рух, хід, роботу, хід якогось процесу	Спрямовувати діяльність кого-, чого-небудь; бути на чолі когось; давати вказівки; розпоряджатися, верховодити, начальникувати; бути керівником установи
Лопатин В. В., Лопатина Л. Е. Малый толковый словарь русского языка. – М.: Русский язык, 1990. – 794 с.	Спрямовувати хід, рух кого-, чого-небудь, чиї-небудь дії; керувати, направляти діяльність кого-, чого-небудь (у сфері держави, громадського життя)	Спрямовувати чию-небудь діяльність, бути на чолі; управляти, завідувати; бути спонукальною причиною чий-небудь вчинків
Даль В. Толковый словарь живого русского языка. Т. 4. Р-V. – М.: Русский язык, 1982. – 648 с.	Правити, давати хід, напрямок; розпоряджатися, завідувати, бути хазяїном, розпорядником чого-небудь	Управляти, радити, указувати, спостерігати; наставляти в чому-небудь, у справах, у роботі, праці

Секція 2. Організаційно-управлінське забезпечення діяльності Єдиної державної системи цивільного захисту

О. О. Дейнеко, досліджуючи методологічні проблеми науки управління виробництвом, підкреслюючи факт охоплення «господарського керівництва» і «виробничого управління» одним видом відношень, указав на необхідність розмежування цих категорій: «Ці категорії відображують дві різні функції, що хоча і належать одній соціалістичній державі, але виконуються на різних рівнях, різними керуючими системами і різними методами... Господарське керівництво відноситься до верхніх рівнів ієрархії керуючої системи... Управління ж виробництвом охоплює бригаду, дільницю, цех, підприємство, об'єднання, комбінат» [5].

На існуванні різниці між управлінням і керівництвом акцентували і продовжують акцентувати увагу американські фахівці з менеджменту: «Різниця «управління» і «керівництва» стала усвідомлюватися вперше після того, як у деяких великих американських корпораціях склалися так звані «адміністративні служби...» [11]; «Керівництво розглядається як самостійна діяльність. Воно припускає можливість впливу на окремих працівників і групи працівників таким чином, щоб вони працювали у напрямі досягнення цілей, що вкрай істотно для успіху організації» [12].

Відомий методолог Г. П. Щедровицький надав, на наш погляд, чітке визначення поняттям діяльність управління і діяльність керівництва і показав існування їхнього організаційного поділу: «Діяльність керівництва може здійснюватися в рамках і за допомогою адміністративних структур. У чистому вигляді вона можлива тільки у тих випадках (та в тих межах), коли підлеглі системи не мають власного незалежного функціонування, не ставлять перед собою самостійних цілей і завдань, а, навпаки, цілком і повністю приймають цілі і завдання керівних органів. Керівництво припускає, що вся керована система виступає як один складний засіб у досягненні цілей, поставлених керівництвом... Діяльність управління, навпаки, здійснюється в тих випадках (та в тих межах), коли підлеглі системи мають власне функціонування (або навіть розвиток) і керуючий орган не пов'язаний із ними безпосередніми адміністративними зв'язками; керовані об'єкти завжди мають власне «природне» функціонування, свої власні «внутрішні» цілі і не можуть відмовитися від досягнення їх, не зруйнувавши при цьому самих себе» [19].

У чому ж спільність і відмінність термінів «управління» і «керівництво»? Раніше, ніж відповісти на поставлене запитання, розглянемо концептуальну основу керівництва. М. Вебер поняття керівництво пов'язував із владою і впливом: «Що ми розуміємо під політикою? Це поняття має надзвичайно широкий смисл і охоплює усі види діяльності по самостійному керівництву... Отже, «політика», зважаючи на все, означає прагнення до участі у владі або надання впливу на розподіл влади...» [4].

На аналогічних позиціях стоять М. Мескон, М. Альберт і Ф. Хедоурі: «...ніколи теорії управління не славилися тим, що спонукали до дії. Коли ви залишаєте башту зі слонячої кістки і спускаєтеся в реальний світ, там робота керівника зводиться до того, що ви змушуєте інших робити щось і так, як бажаєте цього ви. Що дійсно має значення... так це – ефективне використання статусу лідера, впливу і влади» [12].

У [3] Ст. Бір розглядав систему, що складається з двох різних за цілями підсистем. «Керівник застосував свої розумові здібності (а також своїх підлеглих) для пошуку оптимальних станів кожної підсистеми... Коли досягається ультрарізкий стан... тоді можна визначити значення двох оптимальних завдань і прийняти їх надалі як оптимальне рішення», що підлягає точному виконанню колективами підсистем, на чолі яких стоять призначені керівники. Роль керівників зводиться до координації і спрямування загальних зусиль підлеглих їм колективів (груп, особистостей) на виконання визначених завдань в результаті ухваленого оптимального рішення.

Забезпечення цивільної безпеки України: сучасний стан і перспективи

Результати наведеного аналізу пояснюють як характер управління, сутність якого полягає у виробленні керуючих рішень, так і характер керівництва, пов'язаного з реалізацією підлеглими поставлених організації завдань, які є видом діяльності, що «пронизує» усю систему управління: неможливо ефективно виконувати функції планування, організації, мотивації і контролю, якщо немає ефективного керівництва.

Отже, зробимо висновок:

1) *управління* – це багатоцільова і за внутрішньою будовою складна свідомо діяльність, що включає у себе низку незалежних компонентів. Воно повинне передбачати можливі природні зміни організації, на яку спрямовується управління, і прогнозувати її майбутній стан (*прогнозування*); виробляти й описувати в необхідних деталях бажані стани організації, на яку спрямовується управління, (*цілевизначення*); враховувати наслідки впливу людини на організацію, усувати руйнуючий вплив штучних і природних процесів один на одного, об'єднувати природні перетворення і штучні утворення в єдиному плані розвитку, що враховує перебіг часу (*планування*); робити спланований розвиток органічним аспектом і моментом функціонування організації, а для цього специфічним способом структурувати її елементи (*організація*); створювати внутрішнє заохочення людини для досягнення цілей організації відповідно до розробленого плану (*мотивація*); забезпечувати дійсне досягнення організацією своїх цілей (*контроль*); забезпечувати необхідні темпи розвитку, як об'єкта, так і суб'єкта управління (*розвиток*); підкоряти процеси природної зміни організацій, на які спрямовується управління, своїм специфічним цілям і робити їх умовами і засобами досягнення своїх цілей (*політика*);

2) *керівництво* є компонентом ефективного управління і являє собою діяльність керівника (начальника) для спрямування зусиль колективу, групи, особи на виконання загальних завдань організації [14, 16].

На підставі отриманих висновків щодо відмінностей між термінами «управління» і «керівництво», порівнюємо особливості державного управління в Україні з урахуванням спадковості від державного управління в Радянському Союзі.

Основу економічної системи СРСР складала соціалістична власність на засоби виробництва у формі державної (загальнонародної) і колгоспно-кооперативної власності [8]. При цьому державна власність, відповідно до ст. 11 Конституції СРСР, була основною формою соціалістичної власності. Безпосереднє управління і керівництво всіма сферами громадського життя складало компетенцію органів державної влади, у зв'язку з чим держава сприяла розвитку колгоспно-кооперативної власності; заохочувала новаторство і творчість; забезпечувала зростання продуктивності праці, підвищення ефективності виробництва і якості праці, планомірний і пропорційний розвиток народного господарства; регулювала індивідуальну трудову діяльність; забезпечувала планомірний розвиток науки і підготовки наукових кадрів і т. д.

Таким чином, функції керівних органів ніколи не зводилися тільки до одного лише управління (або прийняття управлінських рішень), а завжди було потрібно керівництво різними галузями народного господарства, системами освіти, охорони здоров'я і т. д. при вирішенні організаційних питань, питань удосконалювання і подальшого розвитку, для забезпечення їх ресурсами і встановлення необхідних зв'язків.

Специфіка державного управління в Радянському Союзі, таким чином, «маскувала» різницю, що існувала, між управлінням і керівництвом, що мало часто негативний наслідок для країни, тому що представники органів державного управління не завжди одночасно добре володіли як методами управління, так і методами керівництва. При цьому під методами управління треба розуміти способи вироблення і прийняття рішень, а під методами керівництва – способи

Секція 2. Організаційно-управлінське забезпечення діяльності Єдиної державної системи цивільного захисту

впливу на підлеглі організації (колективи) для досягнення ефективного їх функціонування при виконанні поставлених завдань.

Змішування на практиці понять «управління» і «керівництво» нерідко призводило до поширення прямого керівництва на ті сфери, де воно вже не могло діяти, породжуючи зайвий бюрократизм і гальмуючи природні прогресивні процеси розвитку. Розробка ж методів управління, що могли би бути ефективними в подібних ситуаціях і призвели би до досягнення поставлених цілей, практично не здійснювалася або не вважалася за потрібне здійснюватися унаслідок амбіціозності керівників.

Одним із важливих наслідків змішування керівництва й управління стало те, що при постановці завдань на оптимізацію не розрізнялися об'єкти оптимізації. Це, у свою чергу, не дозволяло швидко досягати поставленої мети, у результаті чого в діяльності органів державного управління став укорінятися метод проб і помилок.

Розрізнення понять «керівництво» й «управління» вимагає окремої постановки завдань на оптимізацію і подальший розвиток для кожного виду діяльності. При цьому, природно, завдання в кожному з двох випадків будуть вирішуватися по-різному. Підтвердженням цьому може бути процес автоматизації управління виробництвом: об'єктом автоматизації є рутинні операції з вироблення і прийняття рішень, комунікаційні процеси і т. д., але не методи керівництва, що базуються на концепції законної влади над підлеглими й особистого впливу керівника [7].

В Україні різниця в змісті понять «керівництво» й «управління» після взяття курсу на демократизацію країни [9] є вже очевидною, тому що здійснюється поступовий перехід від загального державного керівництва до державного управління. Це підтверджується існуванням множини соціально-виробничих структур із недержавними формами власності, створених і діючих незалежно від системи державного управління, тобто держава вже не відповідає за забезпечення їхнього нормального функціонування, ресурсне забезпечення і подальший розвиток, а тільки впливає на засіб їхнього функціонування за допомогою вироблення і прийняття рішень, що закріплюються в законодавчих актах [13].

Підсумовуючи проведений аналіз змісту понять «управління» і «керівництво», слід зробити висновок про необхідність чіткого методологічного і теоретичного усвідомлення різниці між ними, що особливо актуально для подальшого розвитку демократичної і правової України та стабілізації економіки в перехідний період, визначений авторами монографії «Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи» як «період переходу від феодалного соціалізму до початкової стадії капіталізму» [17].

Проведене дослідження термінів «управління» і «керівництво» автори не вважають остаточним. Цим покладено початок для більш детального дослідження зазначених категорій та існуючих відношень між ними в різних організаційних структурах. Детальне пророблення зазначеного питання, на наш погляд, є важливим завданням теорії державного управління. Це обумовлено тим, що незважаючи на те, що кожний начальник, який має великий досвід керівної роботи, напевно, достатньо добре відчуває різницю між «керівництвом» і «управлінням», проте ця різниця ним не завжди фіксується й враховується. От чому є настійна потреба продовжити роботу з подальшого дослідження змістовного наповнення управління і керівництва як пов'язаних, але окремих видів діяльності.

ЛІТЕРАТУРА

1. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. Курс лекций. – М. : Юрид. лит., 1997. – 400 с.

Забезпечення цивільної безпеки України: сучасний стан і перспективи

2. Афанасьев В. Г. Научное управление обществом (Опыт системного исследования). – М. : Политиздат, 1973. – 274 с.
3. Бир Ст. Кибернетика и управление производством: Пер. с англ. – М.: 1965. – 392 с.
4. Вебер М. Избранные произведения: Пер. с нем. – М.: Прогресс, 1990. – 808 с.
5. Дейнеко О. А. Методологические проблемы науки и управления производством. – М.: Наука, 1970. – 296 с.
6. Джонсон Р., Каст Ф., Розенцвейг Д. Системы и руководство: Пер. с англ. – М. : Сов. радио, 1971. – 648 с.
7. Жимерин Д. Г., Мясников В. А. Автоматизированные и автоматические системы управления. – М.: Энергия, 1975. – 680 с.
8. Конституция СССР. – М. : Юрид. лит., 1978. – 48 с.
9. Конституція України. – К. : ІВА, 1996. – 18с.
10. Котлер Ф. Основы маркетинга. – М.: Прогресс, 1990. – 736 с.
11. Курс для высшего управленческого персонала: сокр. пер. с англ. – М. : Экономика, 1970. – 807 с.
12. Мескон М. Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента: Пер. с англ. – М.: «Дело», 1992. – 702 с.
13. Нижник Н. Україна – державне управління, шляхи реформування. – К. : АТ «Миронівська друкарня», 1997. – 72 с.
14. Нижник Н., Леліков Г., Мосов С. Сутність понять «управління» і «керівництво» та їх застосування у державному управлінні // Вісник державної служби України. – 2000. – №2. – С. 58-64.
15. Нижник Н. Р, Машков О. А. Системний підхід в організації державного управління: Навч. посібник. – К.: Вид-во УАДУ при Президентові України, 1998. – 160 с.
16. Нижник Н. Р., Мосов С. П. Проблема термінології в державному управлінні // Українське адміністративне право: актуальні проблеми реформування: Зб. наук. праць. – Суми: ВВТУ – «Мрія-1»ЛТД; Ініціатива, 2000. – С. 186-191.
17. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / Колектив авторів. Наук. керів. Цветков В. В. – К. : Оріяни, 1998. – 364 с.
18. Управление организацией: Учебник / Под ред. А. Г. Поршнева, З. П. Румянцевой, Н. А. Соломатина. – М. : ИНФРА-М, 1999. – 669 с.
19. Щедровицкий Г. П. Избранные труды. – М. : Шк. Культ. Полит., 1995. – 800 с.

РОЗРОБКА «ЕЛЕКТРОННОЇ БАЗИ ВИХІДНИХ ДАНИХ РОЗРОБКИ ІНЖЕНЕРНО-ТЕХНІЧНИХ ЗАХОДІВ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ У ПРОЕКТНІЙ ДОКУМЕНТАЦІЇ»

Швиденко А. В., канд. техн. наук, доцент,

Куліца О. С., канд. техн. наук,

Дендаренко В. Ю., канд. техн. наук

Черкаський інститут пожежної безпеки імені Героїв Чорнобиля

Національного університету цивільного захисту України

Актуальність роботи. Відповідно до Указу Президента України від 12 січня 2015 р. №5 «Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020», розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 квітня 2017 р. №275 «Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій Уряду на 2017 рік» розвиток електронного урядування визначено одним з першочергових пріоритетів реформування системи державного управління.

Електронне урядування – форма організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів

Секція 2. Організаційно-управлінське забезпечення діяльності Єдиної державної системи цивільного захисту

державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян.

З огляду на міжнародний досвід розвиток електронного урядування є одним з основних факторів забезпечення успішності реформування та підвищення конкурентоспроможності країни. Реформа будь-якої галузі в сучасних умовах спрямована на широке використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій для досягнення необхідного рівня ефективності та результативності. Адже саме інструменти е-урядування здатні забезпечити значне покращення якості обслуговування фізичних і юридичних осіб та підвищення відкритості, прозорості та ефективності діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування (далі – органи влади). Крім того, запровадження електронного урядування є базовою передумовою для розбудови в Україні ефективної цифрової економіки і цифрового ринку та його подальшої інтеграції до єдиного цифрового ринку ЄС (EU Digital Single Market Strategy).

Згідно з останнім дослідженням ООН (United Nations E-government Survey 2016) щодо розвитку електронного урядування (E-Government Development Index) Україна посіла 62 місце серед 193 країн.

Це свідчить про значне відставання України від світових темпів розвитку електронного урядування та необхідність удосконалення державної політики у даній сфері.

4 жовтня 2017 року Державна служба України з надзвичайних ситуацій зробила потужний крок вперед на шляху до реалізації затвердженої Урядом Концепції розвитку електронного урядування в Україні. Відбулася урочиста церемонія підписання Меморандуму про співпрацю між ДСНС, Державним агентством з питань електронного урядування України, Фондом «Євразія» та Міжнародною благодійною організацією «Фонд Східна Європа» в галузі електронного урядування.

Одним із кроків реалізації завдань, визначених Меморандумом є розробка програмного комплексу «Електронна база вихідних даних розробки розділу інженерно-технічних заходів ЦЗ у проектній документації», яка реалізується розробкою бази даних та інформаційної системи для аналізу стану впровадження інженерно-технічних заходів цивільного захисту в Україні. Встановлення цього комплексу на робочому місці спеціалістів у галузі цивільного захисту дозволить ефективніше опрацьовувати запити, значно прискорить підготовку та підвищить якість вихідних даних для розробки розділів інженерно-технічних заходів цивільного захисту об'єктів будівництва.

Програмний комплекс «Електронна база вихідних даних розробки інженерно-технічних заходів ЦЗ у проектній документації» створюється з використанням систем класифікації, визначених у національному та міжнародному законодавстві.

Об'єктом дослідження є процес проектувальних робіт щодо забезпечення інженерно-технічних заходів цивільного захисту.

Предметом дослідження є програмне забезпечення для роботи із базою вихідних даних інженерно-технічних заходів цивільного захисту (далі ІТЗ ЦЗ) у складі проектної документації об'єктів.

1. Особливості складання інженерно-технічної документації в галузі забезпечення заходів цивільного захисту.

Необхідність розроблення розділу ІТЗ ЦЗ у складі проектної документації визначається загальними містобудівними умовами та обмеженнями забудови ділянки відповідно до вимог [3, 6, 7].

Збір вихідних даних та вимог, необхідних для розроблення розділу ІТЗ ЦЗ, здійснюється замовником проекту будівництва за участю проектувальника до початку виконання проектно-вишукувальних робіт.

За запитом замовника (уповноваженої ним особи) вихідні дані і вимоги, необхідні для розроблення розділу ІТЗ ЦЗ, надаються центральним органом виконавчої влади з питань цивільного захисту або його територіальними органами за погодженням із місцевими органами виконавчої влади та відповідними органами державного нагляду у п'ятнадцятиденний термін із дня реєстрації запиту відповідно до вимог [3, 8].

Вихідні дані та вимоги діють протягом нормативного терміну проектування і будівництва об'єкта, але не більше ніж п'ять років із дати їх видачі. Після закінчення терміну їх дії, вони підлягають перепогодженню та продовженню терміну дії. Зміни до наданих вихідних даних та вимог можуть бути внесені лише органом виконавчої влади (його територіальним органом управління), який їх надав, за погодженням із замовником.

У залежності від економічної та оборонної значимості об'єктів, а також категорії складності їх проектування центральним органом виконавчої влади з питань цивільного захисту здійснюється розподіл об'єктів у частині повноважень щодо надання вихідних даних та технічних вимог, необхідних для проектування розділу ІТЗ ЦЗ, а також погодження проектної документації.

Вихідні дані та вимоги, необхідні для розроблення розділу ІТЗ ЦЗ, включаються до складу завдання на проектування об'єкта будівництва.

У випадку якщо розділ ІТЗ ЦЗ розробляється окремим проектом, замовник готує окреме завдання на проектування розділу ІТЗ ЦЗ об'єкта.

Основні вихідні дані та вимоги для розроблення розділу ІТЗ ЦЗ включають:

- категорію об'єкта з цивільного захисту згідно з порядком віднесення об'єктів національної економіки до відповідних категорій із цивільного захисту;
- категорію міста, у якому розташовується об'єкт будівництва, відповідно до порядку віднесення міст до відповідних груп з цивільного захисту;
- категорії та групи з цивільного захисту розташованих поблизу об'єктів економіки та міст (якщо такі є);
- вимоги щодо захисних властивостей захисних споруд цивільного захисту (далі – ЗС ЦЗ) відповідно до вимог [8, 9];
- наявність можливих джерел надзвичайних ситуацій техногенного характеру на об'єкті, який проектується;
- наявність можливих джерел надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру у районі будівництва об'єкта із зазначенням характеристик вражаючих факторів;
- додаткові дані, які визначені розділом ІТЗ ЦЗ відповідної містобудівної документації, розробленим відповідно до вимог [7];
- створення систем раннього виявлення надзвичайних ситуацій та локальних систем оповіщення відповідно до правил влаштування, експлуатації та технічного обслуговування систем раннього виявлення надзвичайних ситуацій та оповіщення людей у разі їх виникнення;
- заходи щодо запобігання сторонньому втручання у діяльність об'єкта;
- додаткові вимоги, які повинні бути враховані при розробленні розділу ІТЗ ЦЗ.

Секція 2. Організаційно-управлінське забезпечення діяльності Єдиної державної системи цивільного захисту

Вихідні дані та вимоги, необхідні для розроблення розділу ІТЗ ЦЗ, оформляються із врахуванням спеціальних вимог на поширення інформації, передбаченої Зводом відомостей, що становлять державну таємницю України.

Розділ ІТЗ ЦЗ оформляється окремим томом (книгою), у якому в систематизованому виді наводяться проектні рішення щодо ІТЗ ЦЗ із необхідними обґрунтуваннями і кресленнями.

У пояснювальній записці до загальної проектної документації об'єкта наводяться основні відомості щодо ІТЗ ЦЗ. У проектних рішеннях, які викладені в інших розділах проекту і містять інформацію щодо ІТЗ ЦЗ, наводяться тільки відомості та загальні описи цих рішень із обов'язковим посиланням на основний розділ проекту, у якому є необхідна інформація.

Розділ ІТЗ ЦЗ у складі проектної документації об'єктів повинен складатися з текстової і графічної частин.

У текстовій частині наводяться вихідні дані і вимоги для розроблення ІТЗ ЦЗ, коротка характеристика об'єкта чи (або) ділянки будівництва, обґрунтування прийнятих технічних рішень та їх опис.

Графічна частина включає ситуаційні та генеральні плани територій, населених пунктів (витяги із них) із нанесенням на них відповідних проектних рішень щодо ІТЗ ЦЗ, принципів схеми технологічних процесів, необхідні схеми інженерних мереж і систем, профілі і плани трас, плани та розрізи будинків і споруд із зображенням на них ІТЗ ЦЗ.

Проектні рішення розділу ІТЗ ЦЗ в залежності від економічної та оборонної значимості об'єкта, а також його потенційної небезпеки, як правило, складаються із двох частин:

- проектні рішення у сфері цивільного захисту, які розроблюються з урахуванням розміщення виробничих сил і розселення населення, відповідних груп міст і категорій об'єктів із цивільної оборони (цивільного захисту), вимог [8] щодо зон можливих небезпек, а також необхідності створення містобудівних умов для забезпечення сталого функціонування цих об'єктів;

- проектні рішення щодо попередження надзвичайних ситуацій (далі – НС) техногенного та природного характеру, які розроблюються з урахуванням потенційної небезпеки на об'єкті, який проектується, а також на поряд розташованих об'єктах, та результатів інженерних вишукувань, оцінки природних умов і навколишнього середовища.

Проектні рішення у сфері цивільного захисту повинні передбачати реалізацію інженерно-технічних заходів, передбачених [7, 8].

До розділу ІТЗ ЦЗ у складі проектної документації всіх об'єктів включаються:

- обґрунтування віднесення об'єкта до відповідної категорії з цивільного захисту;

- визначення меж зон можливої небезпеки, які передбачені [8];

- обґрунтування відстані об'єкта від категоризованих міст та об'єктів з цивільного захисту, зон катастрофічного затоплення від прориву гідротехнічних споруд тощо;

- дані про вогнестійкість будинків і споруд відповідно до вимог [10];

- обґрунтування чисельності найбільшої працюючої зміни персоналу об'єкта;

- обґрунтування чисельності чергового та лінійного персоналу об'єктів, що забезпечують життєдіяльність категоризованих міст і об'єктів;

- обґрунтування умов функціонування об'єкта у воєнний час;

Забезпечення цивільної безпеки України: сучасний стан і перспективи

- рішення щодо влаштування системи раннього виявлення НС та локальної системи оповіщення населення, яке проживає у зонах можливого ураження, та персоналу цього об'єкта;

- рішення стосовно безаварійної зупинки технологічних процесів;

- рішення щодо підвищення надійності електропостачання об'єктів та технологічного устаткування, що не підлягають відключенню від електропостачання;

- рішення щодо підвищення стійкості роботи джерел водопостачання та захисту їх від радіоактивних і небезпечних хімічних речовин;

- рішення щодо світломаскувальних заходів відповідно до вимог [12] та інших заходів із маскування об'єкта відповідно до вимог завдання на проектування.

Для об'єктів, на яких передбачається будівництво захисних споруд цивільного захисту, споруд подвійного призначення, захищених пунктів управління (далі – ЗПУ), до розділу включаються:

- обґрунтування кількості людей, що підлягають укриттю у ЗС ЦЗ, виходячи із чисельності:

- найбільшої працюючої зміни об'єкта;

- чергового і лінійного персоналу, який забезпечує життєдіяльність об'єкта у воєнний час;

- нетранспортабельних хворих і медичного персоналу;

- персоналу, що підлягає евакуації;

- обґрунтування кількості та місць розміщення ЗС ЦЗ (ЦО), споруд подвійного призначення, ЗПУ;

- обґрунтування вибору ЗС ЦЗ, у якій передбачається розміщення пункту управління об'єкта;

- обґрунтування захисних властивостей ЗС ЦЗ (класу сховищ або групи протирадіаційних укриттів) і ЗПУ, режимів вентиляції та розміщення ЗС ЦЗ та ЗПУ у забудові (вбудовані або окремо розташовані);

- обґрунтування ефективного використання ЗС ЦЗ у мирний час для господарських, культурних і побутових потреб та термінів переведення їх у готовність до використання за призначенням;

- проектно-кошторисна документація на кожен ЗС ЦЗ, споруду подвійного призначення, ЗПУ, яка розроблена відповідно до вимог [8] тощо.

Проектні рішення щодо попередження НС техногенного та природного характеру повинні передбачати:

- попередження можливих НС на об'єкті у зв'язку із прогнозованими аваріями на об'єкті будівництва та мінімізацію їх наслідків;

- попередження можливих НС на об'єкті у зв'язку із прогнозованими аваріями на поряд розташованих потенційно небезпечних об'єктах, включаючи аварії на транспорті;

- попередження можливих НС на об'єкті, джерелами яких є небезпечні природні процеси.

До складу графічної частини розділу ІТЗ ЦЗ включаються наступні креслення:

- ситуаційний план (плани) із позначенням об'єкта, що проектується, та поряд розташованих об'єктів, населених пунктів, транспортних комунікацій, що потрапляють у зону дії небезпечних факторів при аварії на цьому об'єкті, а також меж зон можливої небезпеки та зон імовірних НС, визначених у проектних рішеннях із зазначенням чисельності людей у цих зонах;

- генеральний план об'єкта будівництва з експлікацією будинків і споруд, визначенням поверховості, кількості працюючих у мирний і воєнний часи, а також

Секція 2. Організаційно-управлінське забезпечення діяльності Єдиної державної системи цивільного захисту

схемою розміщення ЗС ЦЗ (споруд подвійного призначення) та ЗПУ із визначенням їх місткості та шляхів руху людей, що підлягають захисту, а також шляхів евакуації працівників та службовців із території об'єкта;

- інші креслення (плани і розрізи будинків та споруд, плани, профілі трас, принципи схеми технологічних процесів, схеми інженерних мереж і систем тощо), що містять інформацію стосовно проектних рішень розділу ІТЗ ЦЗ.

Масштаби креслень, що включаються до графічної частини розділу ІТЗ ЦЗ, вибираються у кожному конкретному випадку, виходячи із необхідності дотримання вимог чинних норм і правил та забезпечення повноти відображення інформації.

2. Аналіз можливостей сучасного програмно-апаратного забезпечення для реалізації розробки електронної бази вихідних даних розробки інженерно-технічних заходів ЦЗ у проектній документації

Призначенням комп'ютера є виконання програм. Програма містить команди, що визначають порядок дії комп'ютера. Сукупність програм для комп'ютера складає програмне забезпечення (ПЗ). За функціональною ознакою розрізняють системне і прикладне програмне забезпечення.

Програми, що працюють на комп'ютері можна розділити на декілька категорій:

- Прикладні програми, які безпосередньо забезпечують виконання необхідних користувачам робіт: редагування текстів, малювання картинок, обробка інформаційних масивів.

- Інструментальні системи (системи програмування, що забезпечують створення нових програм на комп'ютері).

- Системні програми, що виконують різні допоміжні функції, наприклад, створення копій використовуваної інформації, видачу довідкової інформації про комп'ютер, перевірка працездатності пристроїв комп'ютера [15].

Таким чином, програмне забезпечення – це сукупність програм і правил з усією відповідною документацією, що дозволяють використовувати обчислювальну машину для вирішення різних завдань. Системне програмне забезпечення – це комплекс програмних модулів, багато з яких постачаються разом з комп'ютером.

За функціональним призначенням у системному програмному забезпеченні можна виділити три складові частини: операційні системи (ОС), системи програмування та сервісні програми.

Операційна система – комплекс програм, які забезпечують управління комп'ютером, планування ефективного його використання її ресурсів і вирішення завдань за завданням користувачів. Цю систему можна розглядати як програмне продовження і розширення апаратури персонального комп'ютера.

Система програмування – сукупність програмних засобів, що забезпечують автоматизацію розробки й налагодження програм [16].

При побудові класифікації ПЗ потрібно враховувати той факт, що стрімкий розвиток обчислювальної техніки і розширення сфери застосування комп'ютерів різко прискорили процес еволюції програмного забезпечення.

На сьогоднішній день можна сказати, що більш-менш точно склалися такі групи програмного забезпечення:

- операційні системи та оболонки;
- системи програмування (транслятори, бібліотеки підпрограм, відлагоджувачі тощо);
- інструментальні системи;
- інтегровані пакети програм;

Забезпечення цивільної безпеки України: сучасний стан і перспективи

- динамічні електронні таблиці;
- системи машинної графіки;
- системи управління базами даних (СУБД);
- прикладне програмне забезпечення [19, 20].

Система програмування являє собою сукупність реалізації мови і навколишнього її операційного середовища – це базові засоби, доступні при роботі на даному комп'ютері в даній системі.

Реалізація ж мови – це комплект програм, яким забезпечується:

- підтримка операцій з вихідною програмою: введення, редагування, збереження тексту; аналіз синтаксичних помилок;
- підготовка синтаксично правильної програми до виконання на конкретному обчислювачі;
- підтримка на конкретному обчислювачі всіх можливих дій абстрактного обчислювача.

Крім цього в реалізацію мови можуть входити інші програми, що задовольняють вимоги, логічно пов'язані з перерахованими вище.

Сучасні системи програмування зазвичай надають користувачам потужні та зручні засоби розробки програм. У них входять:

- компілятор або інтерпретатор;
- інтегроване середовище розробки;
- засоби створення і редагування текстів програм;
- великі бібліотеки стандартних програм і функцій;
- програми налагодження, тобто програми, які допомагають знаходити і усувати помилки в програмі;
- "дружнє" до користувача діалогове середовище;
- багатовіконний режим роботи;
- потужні графічні бібліотеки; утиліти для роботи з бібліотеками;
- вбудований асемблер;
- вбудована довідкова служба;
- інші специфічні особливості.

Найбільш популярні системи програмування провідних фірм-виробників, таких як Borland/Inprise, Microsoft, популярні системи програмування – Microsoft Visual Basic; Turbo Pascal; Borland C++ Builder; Python.

Microsoft Visual Basic – сьогодні найпопулярніша в світі система проектування додатків для Windows, засіб розробки програмного забезпечення, що розробляється корпорацією Microsoft і включає мову програмування і середовище розробки. Мова Visual Basic успадкувала дух, стиль і частково синтаксис свого предка – мови Бейсік, в якій є чимало діалектів. У той же час Visual Basic поєднує в собі процедури та елементи об'єктно-орієнтованих та компонентно-орієнтованих мов програмування. Середовище розробки Visual Basic містить інструменти для візуального конструювання користувальницького інтерфейсу.

Visual Basic вважається ідеальним засобом швидкої розробки прототипів програми, для розробки додатків баз даних і взагалі для компонентного способу створення програм, що працюють під управлінням операційних систем сімейства Microsoft Windows.

Turbo Pascal – інтегроване середовище розробки програмного забезпечення для платформ DOS і Windows 3.x і мова програмування в цьому середовищі, діалект мови Паскаль від фірми Borland.

Turbo Pascal – це середовище розробки для мови програмування Паскаль.

Borland Pascal 7 включав в себе середовище розробки і компілятори для створення програм під DOS, під DOS з розширювачем DOS і Windows 3.x, у той час як Turbo Pascal 7 міг створювати тільки звичайні DOS-програми.

З 1995 року в Borland припинили розробку Turbo Pascal і запропонували в якості заміни середовище розробки Delphi. Нова версія мови зазнала зміни (особливо ООП), і язика, повернули початкову назву, закріплену розробниками Apple Object Pascal. Стара об'єктна модель Turbo Pascal і відповідний синтаксис підтримувався як застарілий, використання обох об'єктних моделей одночасно в одній і тій же програмі не підтримується.

Пайтон (Python) – це потужна мова програмування, якою легко оволодіти. Вона має ефективні структури даних високого рівня та простий, але ефективний підхід до об'єктно-орієнтованого програмування. Елегантний синтаксис Пайтона, динамічна обробка типів, а також те, що це інтерпретована мова, роблять його ідеальним для написання скриптів та швидкої розробки прикладних програм у багатьох галузях на більшості платформ.

Універсальна природа мови забезпечує можливість його застосування в самих різних областях. Фактично з певною часткою впевненості можна стверджувати, що Python так чи інакше використовується практично кожної досить великою організацією, що займається розробкою програмного забезпечення, – як для вирішення короткострокових тактичних завдань, так і для розробки довгострокових стратегічних проектів.

Функціональні можливості. З погляду функціональних можливостей Python можна назвати гібридом. Його інструментальні засоби укладаються в діапазон між традиційними мовами сценаріїв (такими як Tcl, Scheme і Perl) і мовами розробки програмних систем (такими як C, C ++ і Java). Python забезпечує простоту і невимушеність мови сценаріїв і міць, яку зазвичай можна знайти в компільованих мовах. Перевищуючи можливості інших мов сценаріїв, така комбінація робить Python зручним засобом розробки великомасштабних проектів. Нижче наводиться список основних можливостей, які є в арсеналі Python.

Динамічна типізація. Python сам стежить за типами об'єктів, використовуваних в програмі, завдяки чому не потрібно писати довгі і складні оголошення в програмному коді. Насправді, у мові Python взагалі відсутні поняття типу і необхідність оголошення змінних. Оскільки програмний код мовою Python не стиснутий рамками типів даних, він автоматично може обробляти цілий діапазон об'єктів.

Автоматичне управління пам'яттю. Python автоматично розподіляє пам'ять під об'єкти і звільняє її (збірка сміття), коли об'єкти стають непотрібними. Більшість об'єктів можуть збільшувати і зменшувати об'єм обсягу пам'яті в міру необхідності.

Модульне програмування. Для створення великих систем Python надає такі можливості, як модулі, класи і винятки. Вони дозволяють розбити систему на складові, застосовувати ООП для створення програмного коду багаторазового користування і елегантно обробляти виникають події і помилки.

Вбудовані типи об'єктів. Python надає найбільш типові структури даних, такі як списки, словники і рядки, у вигляді особливостей, властивих самому мови програмування. Ці типи відрізняються високою гнучкістю і зручністю. Наприклад, вбудовані об'єкти можуть розширюватися і стискуватися в міру необхідності, можуть комбінуватися один з одним для представлення даних зі складною структурою.

Вбудовані інструменти. Для роботи з усіма цими типами об'єктів у складі Python є потужні і стандартні засоби, включаючи такі операції, як конкатенація (об'єднання колекцій), отримання зрізів (витяг частини колекції), сортування, відображення і багато іншого.

Завдяки засобам управління проектами, двосторонньої інтеграції додатка й синхронізації між засобами візуального і текстового редагування, а також вбудованому відладчику Python є оптимальним середовищем розробки електронної бази вихідних даних розробки розділу інженерно-технічних заходів ЦЗ у проектній документації [20, 21].

Обґрунтування вимог до апаратного забезпечення. Системні вимоги (англ. *System requirements*) – стале поняття, яке використовується для опису характеристик, яким повинен відповідати цифровий пристрій (ПК, гральна консоль, мобільний телефон тощо) для коректної роботи певного програмного забезпечення. Ці вимоги можуть описувати, як апаратне забезпечення, так і програмне забезпечення (необхідні драйвери, операційна система тощо). Розрізняють мінімальні та рекомендовані системні вимоги. Якщо мінімальні системні вимоги показують, яка конфігурація системи абсолютно необхідна для запуску ПЗ, то рекомендовані системні вимоги показують, яка конфігурація здатна забезпечити максимально комфортні умови роботи ПЗ. Також інколи виділяють максимальні системні вимоги, при яких забезпечується повна функціональність і можливість користуватись усіма послугами потрібної програми. Оскільки серед поширених програмних продуктів найбільш технічно вимогливими є відеоігри, то для них відомості про системні вимоги є дуже бажаними.

Для розробки бази даних варто враховувати потужність комп'ютерної техніки, що встановлена в підрозділах ДСНС України. Зважаючи на середній вік експлуатації комп'ютерної техніки в державних установах, який встановлено на рівні 5 років статтею 138, розділу III Податкового кодексу України «Класифікація груп основних засобів та інших необоротних активів. Методи нарахування амортизації» необхідно прийняти мінімальну конфігурацію комп'ютера 5-ти річної давності.

Електронна база вихідних даних інженерно-технічних заходів цивільного захисту у проектній документації повинна мати системні вимоги не вище існуючих, тобто задовольняти вимогам щодо запуску та нормальної роботи програми на комп'ютерах 5-6-ти річної давності. Таким чином можна сформулювати основні мінімальні та рекомендовані системні вимоги:

Мінімальні та рекомендовані системні вимоги:

- Процесор: Intel (R) Pentium (R) Dual 2,00 GHz;
- Об'єм оперативної пам'яті: 2 Gb або більше;
- Тип системи: 64 розрядна операційна система;
- Місце на жорсткому диску: 2 Gb;
- Монітор: SuperVGA або вище;
- Операційна система: Microsoft Windows 7, Linux;
- Програмні компоненти: Portable VirtualBox.

Роблячи висновки можна сказати, що: визначено програмно-апаратне забезпечення для реалізації створення бази даних.

На підставі проведеного аналізу програмно-апаратного забезпечення для реалізації створення бази даних визначено середовище розробки програмного забезпечення Python, встановлено мінімальні системні вимоги до комплексу.

Висновки. В результаті проведення дослідження розв'язано актуальну науково-технічну задачу аналізу існуючих рішень щодо довідникових систем заходів цивільного захисту. При цьому отримано такі результати:

Секція 2. Організаційно-управлінське забезпечення діяльності Єдиної державної системи цивільного захисту

1. Проведено аналіз законодавчої бази щодо питань пов'язаних з розробкою інженерно-технічних заходів цивільного захисту.
2. Вивчено можливості сучасного програмного забезпечення, на основі якого розроблено базу вихідних даних розробки інженерно-технічних заходів цивільного захисту.
3. На підставі проведеного аналізу програмно-апаратного забезпечення для реалізації бази даних вибрано мову програмування Python, встановлено мінімальні системні вимоги до комплексу; розроблено структуру та функціональну схему роботи комплексу; графічний інтерфейс користувача програмного забезпечення розроблено з використанням WEB-фреймворку Django.
4. Розроблено інтерфейс бази вихідних даних інженерно-технічних заходів цивільного захисту. Програмне забезпечення складається з бази даних, блоку занесення інформації та аналітичного блоку для виведення статистичної інформації про стан впровадження інженерно-технічних заходів цивільного захисту в Україні.
5. Програмне забезпечення має модульну структуру, що дозволяє розширювати його функціонал в залежності від потреб та в короткі строки.
6. Оброблено та враховано пропозиції що надійшли від користувачів даного програмного забезпечення.
7. Результати розробленого програмного продукту «Електронна база вихідних даних розробки інженерно-технічних заходів цивільного захисту в проектній документації» представлена у додатках.

ЛІТЕРАТУРА

1. Кодекс Цивільного захисту України від 02.10.2012 № 5403-VI.
2. Постанова Кабінету Міністрів України від 09.01.2014 р. № 6 «Про затвердження переліку об'єктів, що належать суб'єктам господарювання, проектування яких здійснюється з урахуванням вимог інженерно-технічних заходів цивільного захисту».
3. Постанова Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 р. № 548 «Про затвердження Порядку проведення експертизи містобудівної документації».
4. Закон України «Про електронний цифровий підпис» від 22.05.2003 №852-IV.
5. Закон України «Про електронний документообіг» від 22.05.2003 №851-IV.
6. ДБН А.2.2.-3-2014 «Склад та зміст проектної документації на будівництво».
7. ДБН Б.1.1-5:2007. Склад, зміст, порядок розроблення, погодження та затвердження розділу інженерно-технічних заходів ЦЗ (цивільної оборони) у містобудівній документації.
8. ДБН В.1.2-4-2006 «Інженерно-технічні заходи цивільного захисту (цивільної оборони)» дск.
9. ДБН В.2.2.5-1997 «Захисні споруди цивільної оборони. Будинки і споруди. Зі Змінами».
10. ДБН В.1.1-7-2016 «Пожежна безпека об'єктів будівництва».
11. ДСТУ Б. А.2.2-7:2010 «Розділ Інженерно-технічних заходів цивільного захисту (цивільної оборони) у складі проектної документації об'єктів. Основні положення».
12. ДСТУ Б. А.2.2-7:2010. Проектування. Розділ інженерно-технічних заходів ЦЗ (цивільної оборони) у складі проектної документації об'єктів. Основні положення.
13. Наказ МНС України від 10.02.2012 №485 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розроблення розділу «Інженерно – технічні заходи цивільного захисту (цивільної оборони)» у складі проектної документації об'єктів».

Забезпечення цивільної безпеки України: сучасний стан і перспективи

14. Наказ ДСНС України від 22.09.2014 № 535 «Про реалізацію інженерно-технічних заходів під час проектування об'єктів».

15. Автоматизированные информационные технологии в экономике. Под. ред. Г. А. Титоренко – М. Компьютер ЮНИТИ, 1998.

16. Бойко В.В., Савинков В.М. Проектирование баз данных информационных систем. – М.: Финансы и статистика, 1992.

17. Каратагін С.А. Access 2000. Керівництво користувача з прикладами. – М. : Лабораторія Базових Знань, 2000 – 376 с. : Іл.

18. Кронау Дж., Андерсен В., Андерсон Б. Б.; Microsoft Office Access 2003. Швидкі кроки – М.: НТ Пресс, 2005. – 226 с. : Іл.

19. Нейбауер А. Access 97 для зайнятих – СПб.: Пітер, 1997. – 368 с.

20. Пасько В. Access 2000: Русифікована версія. – Київ: Ірина, 1998 – 383с.

21. Шевченко Н. А.; Access 2003. Мистецтво створення бази даних – М. : НТ Пресс, 2005 –160 с.

ДОДАТКИ

Інтерфейс програмного продукту «Електронна база вихідних даних розробки інженерно технічних заходів цивільного в проектній документації»

The screenshot shows a web browser window with the address bar displaying "127.0.0.1:5559" and "127.0.0.1:5559/ol/4539/task/". The page has a blue header with a navigation menu: "admin", "Список областей", "Статистика", "Вийти", "Виправлення".

The main content area contains a green box with text: "органу), до якої повинен бути направлений екземпляр розділу інженерно-технічних заходів цивільного захисту (цивільної оборони) після затвердження проектної документації."

Below this is a large text area with a list of requirements:

- у разі необхідності проектування здійснювати з урахуванням вимог щодо захисту інформації з обмеженим доступом;
- експертиза розділу «Інженерно-технічні заходи цивільного захисту (цивільної оборони)» об'єкта Цех по виготовленню гранульованого карбонату здійснюється під час обов'язкової експертизи у складі загальної проектно-кошторисної документації відповідно до вимог статті 31 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»;
- після затвердження проекту об'єкта будівництва Цех по виготовленню гранульованого карбонату один примірник розділу «Інженерно-технічні заходи цивільного захисту (цивільної оборони)» направляється замовником до Головного управління ДСНС України у Донецькій області (87547, м. Маріуполь, вул. Митрополитська, 175) для організації контролю за реалізацією заходів під час будівництва.

Below the text area are two input fields for signatures:

Керівник центрального органу виконавчої влади з питань цивільного захисту (цивільної оборони), або його територіального органу

"Погоджено" Керівник структурного підрозділу з питань цивільного захисту (цивільної оборони) місцевої виконавчої влади

At the bottom, a blue button labeled "Занести інформацію до бази даних" is circled in red.

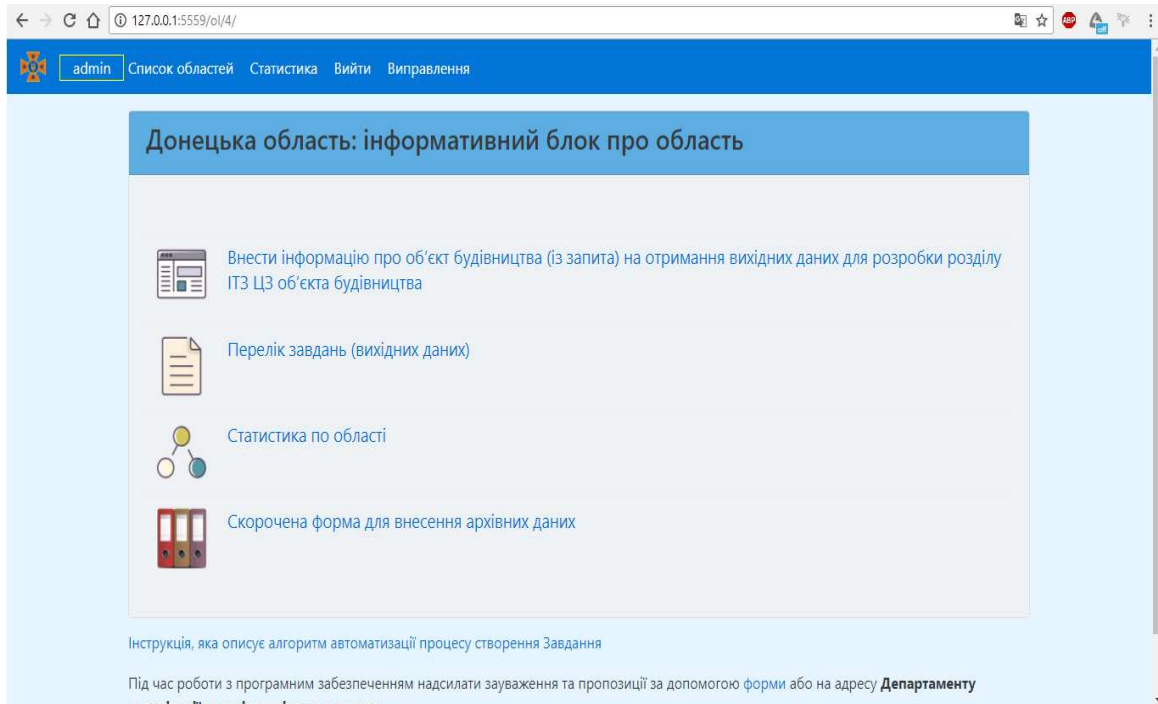
Секція 2. Організаційно-управлінське забезпечення діяльності Єдиної державної системи цивільного захисту

The screenshot shows a web browser window with the URL 127.0.0.1:5559/ol/4/rl/. The page title is "Список завдань виданих за всі роки". There is a navigation bar with "admin", "Список областей", "Статистика", "Вийти", and "Виправлення". A search bar is present with the text "Пошук:". Below the search bar is a table with the following columns: "№ п/п", "Повна назва проектної документації", "Дата занесення до бази даних", "Регістраційні атрибути", "Статус", "Наявність захисних споруд", and "Потреба в захисних спорудах". The table contains one row with the following data: "1.", "Будівництво цеху по виготовленню гранульованого карбоніду", "12-12-2017", "", "незареєстроване (видалити)", "Захисна споруда відсутня", and "Захисна споруда не потрібна". Below the table, it says "Відображена 1 сторінка з 1" and "Попередня 1 Наступна".

№ п/п	Повна назва проектної документації	Дата занесення до бази даних	Регістраційні атрибути	Статус	Наявність захисних споруд	Потреба в захисних спорудах
1.	Будівництво цеху по виготовленню гранульованого карбоніду	12-12-2017		незареєстроване (видалити)	Захисна споруда відсутня	Захисна споруда не потрібна

The screenshot shows a web browser window with the URL 127.0.0.1:5559/ol/4539/task/. The page title is "ЗАВДАННЯ (діючий стандарт)". There is a navigation bar with "admin", "Список областей", "Статистика", "Вийти", and "Виправлення". The main content area contains three numbered items:

- Категорія об'єкта, що проектується, з цивільної оборони (цивільного захисту)
об'єкт будівництва не відноситься до категоризованого об'єкту з цивільного захисту згідно постанови Кабінету Міністрів України від 2 березня 2010 р. № 227 дск.
- Група з цивільної оборони міста, на території якого планується розміщення об'єкта будівництва
відповідно до вимог постанови Кабінету Міністрів від 29.10.2003 № 1695 н/д
відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 25 лютого 2015 року № 87-2 Волноваха, Волноваський район, Донецька область, на території якого розташовано об'єкт будівництва, віднесено до «Третьої» групи з цивільного захисту.
- Група та категорія з цивільного захисту (цивільної оборони) поряд розташованих міст та об'єктів



Секція 3.
Стан та проблеми державного
регулювання національної
економіки

ОСОБЛИВОСТІ ОБЛІКУ ВИТРАТ ПІДПРИЄМСТВА НА ОХОРОНУ ПРАЦІ

Бразілій Н. М., канд. екон. наук, доцент

Черкаський державний технологічний університет

Чубань В. С., канд. екон. наук, доцент

Черкаський інститут пожежної безпеки імені Героїв Чорнобиля

Національного університету цивільного захисту України

Майже перед кожним підприємством, що провадить господарську діяльність, постає питання організації охорони праці. Роботодавець у будь-якому разі зобов'язаний створити безпечні умови праці на кожному робочому місці, ужити заходів щодо усунення причин нещасних випадків і професійних захворювань на виробництві.

Працівники мають бути поінформовані та проінструктовані стосовно дій, які потрібно виконувати за умов виникнення на підприємстві аварійних ситуацій, пов'язаних із безпосередньою загрозою для їх життя і здоров'я, а також про запобіжні та захисні заходи, що повинні бути вжиті.

Закон України «Про охорону праці» від 14.10.1992 р. № 2694-XII вимагає від роботодавця одночасно з прийомом працівника на роботу забезпечити йому належні умови праці [5].

Згідно зі ст. 5 Закону про охорону праці, під час укладання трудового договору роботодавець повинен поінформувати працівника під розписку про умови праці та про наявність на його робочому місці небезпечних і шкідливих виробничих факторів, які ще не усунуто, можливі наслідки їх впливу на здоров'я та про права працівника на пільги й компенсації за роботу в таких умовах відповідно до законодавства та колективного договору. А до виконання робіт підвищеної небезпеки й тих, що потребують професійного добору, допускаються особи за наявності висновку психофізіологічної експертизи.

Вимоги до роботодавців щодо охорони праці визначено наказом Міністерства надзвичайних ситуацій України від 25.01.2012 р. № 67 (далі – Вимоги № 67), які включають [13]:

- організацію та дотримання безпеки на робочих місцях;
- облаштування робочих зон;
- облаштування не виробничих приміщень;
- вибір безпечних засобів праці;
- безпечне проведення робіт із застосуванням засобів праці.

З урахуванням технологічних особливостей та умов роботи розроблено окремі галузеві Правила з охорони праці та Правила безпеки виконання окремих робіт, які мають статус нормативних документів.

Витрати на охорону праці покладаються на роботодавця та визначаються згідно з переліком заходів і засобів з охорони праці, що затверджуються Кабінетом Міністрів України. Їх перелік урегульовується в колективному договорі.

Цей перелік досить великий, і залежить від виду діяльності підприємства й інших умов. Підприємство самостійно розробляє систему та форми обліку, звітності й контролю господарських операцій, беручи до уваги особливості своєї діяльності й технології обробки облікових даних.

З огляду на зазначене, Державна служба України з питань праці оприлюднила проект постанови Кабміну «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 27 червня 2003 р. № 994», яким запропоновано встановити таке:

Секція 3. Стан та проблеми державного регулювання національної економіки

- формування витрат на охорону праці для їх відображення в господарській діяльності здійснюється з урахуванням методологічних засад формування в бухгалтерському обліку інформації про витрати та її розкриття у фінансовій звітності, визначених за правилами бухобліку, а також іншими нормативно-правовими актами щодо ведення бухгалтерського обліку;

- фактичні витрати на охорону праці підтверджуються документами, які містять відомості про здійснення господарських операцій, для подальшого їх відображення в обліку, який ведеться підприємством для формування фінансової, податкової та інших видів звітності;

- склад, обсяг і джерела фінансування витрат на охорону праці згідно з переліком, затвердженим цією постановою, роботодавець визначає в колективному договорі або угоді.

Як пояснюють автори документа, прийняття проекту акта забезпечить взаємоузгодження та приведення у відповідність окремих норм чинного законодавства для належного фінансування охорони праці роботодавцем і введення обліку витрат на охорону праці в системі бухгалтерського, податкового та внутрішньогосподарського (управлінського) обліку.

Перший етап організації охорони праці на підприємстві – створення відповідної служби або визначення вповноваженої особи.

Окрім служби з охорони праці, на підприємстві за безпечні умови праці працівників можуть відповідати: комісія з питань охорони праці й уповноважені найманими працівниками особи з питань охорони праці.

Рішення про доцільність створення згаданої комісії, її кількісний та персональний склад приймається трудовим колективом на загальних зборах (конференції) за поданням роботодавця та професійної спілки. А на підставі Типового положення про комісію з питань охорони праці підприємства, затвердженого наказом Держгірпромнагляду від 21.03.2007 р. № 55, й участі представників кожної сторони розробляють Положення про комісію з питань охорони праці підприємства, яке затверджується ухвалою загальних зборів (конференції) трудового колективу [12].

Уповноважених найманими працівниками осіб із питань охорони праці обирають на підприємствах, де немає професійної спілки, для здійснення громадського контролю за додержанням законодавства про охорону праці.

Їх обирають простою більшістю голосів, відкритим голосуванням і на строк, визначений загальними зборами (конференцією) трудового колективу підприємства або цеху, зміни, дільниці, бригади, ланки тощо. А діють вони на підставі Типового положення про діяльність уповноважених найманими працівниками осіб із питань охорони праці, затвердженого наказом Держгірпромнагляду від 21.03.2007 р. № 56 [11].

Організація охорони праці включає декілька етапів:

- атестацію робочих місць;
- навчання з охорони праці;
- проведення медоглядів працівників;
- фінансування витрат на охорону праці.

Порядок проведення атестації робочих місць регламентовано наступними нормативно-правовими актами:

- постановою КМУ «Про Порядок проведення атестації робочих місць за умовами праці» від 01.08.1992 р. № 442;

- Гігієнічною класифікацією за показниками шкідливості та небезпечності факторів виробничого середовища, важкості та напруженості трудового процесу, затвердженої наказом МОЗ від 27.12.2001 р. № 528 [9];

- Методичними рекомендаціями для проведення атестації робочих місць за умовами праці, затвердженими постановою Мінпраці від 01.09.1992 р. № 41 [3].

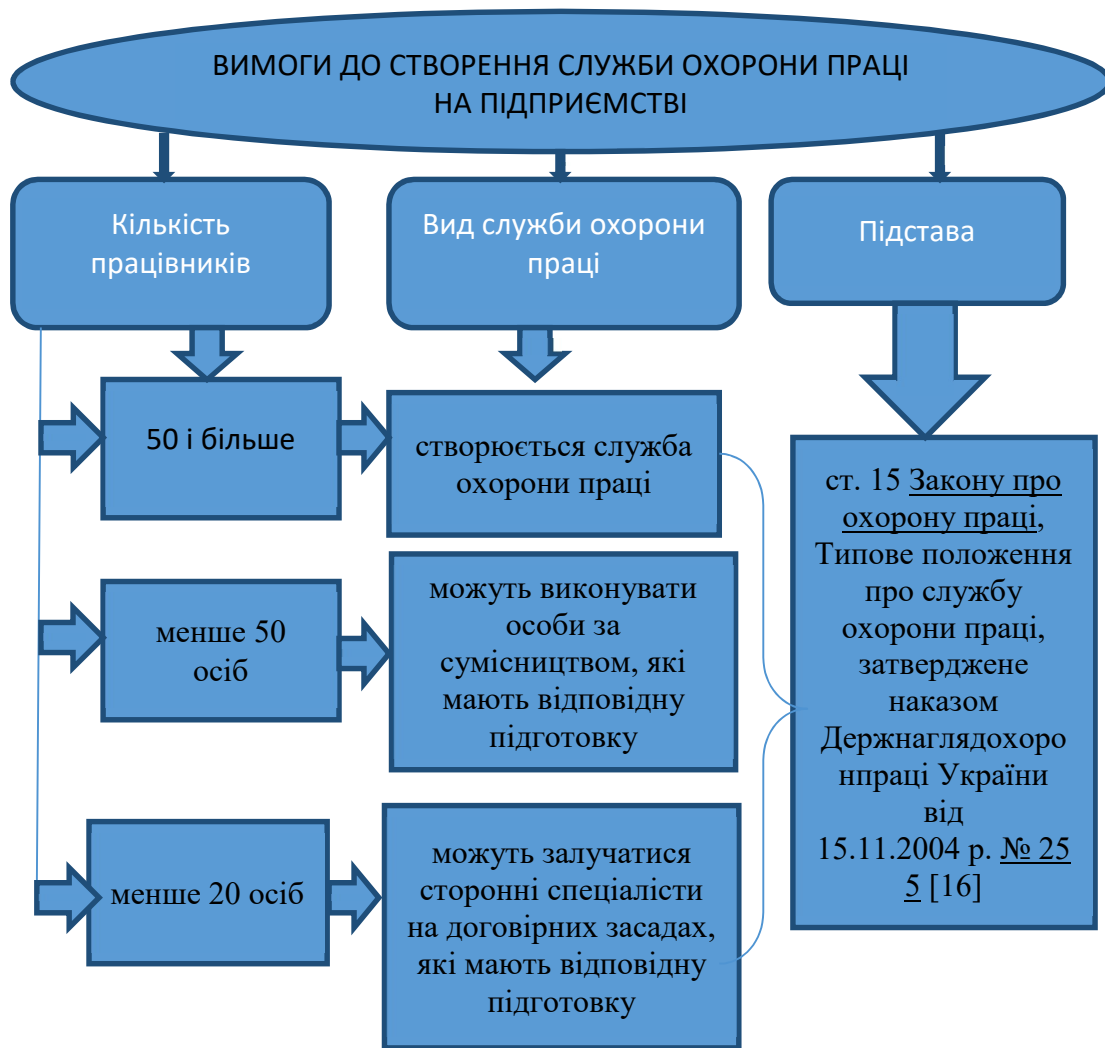


Рис. 1 – Необхідні умови для створення служби охорони праці на підприємстві

Так, відповідно до п. 4 Порядку № 442, атестація робочих місць за умовами праці має проводитись атестаційною комісією, склад і повноваження якої визначаються наказом керівника по підприємству. На практиці до її складу включають головних спеціалістів, працівників відділу кадрів, праці та заробітної плати, охорони праці, органів охорони здоров'я підприємства, представників профспілкового комітету [6].

За потреби до проведення атестації можуть залучатися проектні та науково-дослідні організації, технічні інспекції праці профспілок, інспекції Держгідротехнагляду. Відповідальність за своєчасне та якісне проведення атестації покладається на керівника підприємства.

Атестація робочих місць має проводитись в строки, передбачені колективним договором, але не рідше ніж раз на п'ять років. Позачергово атестація проводиться в разі докорінної зміни умов і характеру праці з ініціативи власника чи вповноваженого ним органу, профспілкового комітету, трудового колективу або його виборного органу, органів Державної експертизи умов праці з участю установ санітарно-епідеміологічної служби.

Санітарно-гігієнічні дослідження факторів виробничого середовища і трудового процесу здійснюються санітарними лабораторіями підприємств і організацій, атестованих органами Держстандарту і МОЗ за списками, що узгоджуються з органами Державної експертизи умов праці, а також на договірній основі лабораторіями територіальних санітарно-епідеміологічних станцій.

Секція 3. Стан та проблеми державного регулювання національної економіки

За результатами такої атестації визначаються шкідливість, безпека та важкість робіт і, відповідно, розмір та склад пільг, гарантій і компенсацій працівникам, зайнятим на таких роботах. Перелік робочих місць, виробництв, робіт, професій і посад, працівникам яких підтверджено право на пільги й компенсації, зокрема, на пільгове пенсійне забезпечення, передбачене законодавством, підписує голова комісії за погодженням із профспілковим комітетом.

Перелік затверджується наказом по підприємству (організації) та зберігається протягом 50 років. Витяги з наказу додаються до трудової книжки працівників, професії та посади яких унесено до переліку. Відповідно до п. 6.9 Методрекомедацій № 41, матеріали атестації робочих місць є документами суворої звітності й зберігаються на підприємстві протягом 50 років.

Наступним етапом організації охорони праці є навчання з охорони праці. Так, працівники, зайняті на роботах із підвищеною небезпекою чи там, де є потреба в професійному доборі, повинні щороку проходити за рахунок роботодавця спеціальні навчання та перевірку знань відповідних нормативно-правових актів з охорони праці (ст. 18 Закону про охорону праці).

Перелік робіт із підвищеною небезпекою й Типове положення про порядок проведення навчання і перевірки знань із питань охорони праці затверджені наказом Держнаглядохоронпраці України від 26.01.2005 р. № 15. Результат перевірки знань із питань охорони праці оформлюється протоколом засідання комісії з перевірки знань із питань охорони праці. Особам, які під час перевірки знань з охорони праці виявили задовільні результати, видається посвідчення про перевірку знань із питань охорони праці [1].

Відповідно до ст. 13 Закону про охорону праці, роботодавець затверджує положення, інструкції, інші акти з охорони праці по підприємству й установлює правила виконання робіт і поведінки працівників на території підприємства, забезпечує безоплатно працівників нормативно-правовими актами й актами підприємства з охорони праці.

Слід зауважити, що служба охорони праці провадить контроль за наявністю в підрозділах підприємства інструкцій з охорони праці згідно з переліком професій, посад і видів робіт, своєчасним унесенням до них змін. Типове положення про службу охорони праці, затверджене наказом Держнаглядохоронпраці України від 15.11.2004 р. № 255, не зобов'язує зазначену службу забезпечувати підрозділи підприємства друкованою продукцією (журналами, бланками тощо) [16].

Ще одним етапом організації охорони праці є медогляди працівників. Види та періодичність медоглядів викладено в ст. 17 Закону про охорону праці, ст. 26 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24.02.1994 р. № 4004-XII, ст. 45 Закону України «Про дорожній рух» від 30.06.1993 р. № 3353-XII [4, 7, 10].

Порядок проведення попереднього (під час прийняття на роботу) та періодичних (протягом трудової діяльності) медоглядів працівників регламентовано наказом МОЗ «Про затвердження Порядку проведення медичних оглядів працівників певних категорій» від 21.05.2007 р. № 246 [2]. Медичні огляди є обов'язковими лише для певних категорій працівників, зокрема для:

- осіб, що перебувають у контакті з хворими на особливо небезпечні та небезпечні інфекційні хвороби чи бактеріологіями збудників цих хвороб;
- працівників, зайнятих на важких роботах;
- працівників, зайнятих на роботах зі шкідливими чи небезпечними умовами праці;
- працівників, зайнятих на роботах, де існує потреба в професійному доборі;
- осіб віком до 21 року.

Постановою КМУ від 23.05.2001 р. № 559 затверджено Порядок проведення обов'язкових профілактичних медичних оглядів та видачі особистих медичних книжок і Перелік професій, виробництв та організацій, працівники яких підлягають обов'язковим профілактичним медичним оглядам [14].

Обов'язкові медогляди проводяться за рахунок роботодавців (п. 2 Порядку № 559) [14]. Для проведення обов'язкового періодичного медогляду роботодавців складає за погодженням із відповідним головним державним санітарним лікарем список працівників, які повинні пройти цей огляд. Копія списку передається до закладу чи установи охорони здоров'я, де проводитиметься цей огляд. У разі проведення попереднього (до прийняття на роботу) обов'язкового медогляду роботодавців направляє закладу чи установі охорони здоров'я відповідний лист.

Витрати закладів та установ охорони здоров'я, пов'язані з проведенням обов'язкових медоглядів працівників бюджетних установ та організацій, покриваються за рахунок коштів, передбачених кошторисом на утримання відповідного закладу й установи охорони здоров'я.

Працівники підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності відшкодовують вартість бланка особистої медичної книжки закладам та установам охорони здоров'я, які проводитимуть обов'язкові медогляди під час проходження попереднього профілактичного медичного огляду до прийняття на роботу, та за потреби отримання нового бланка цієї книжки у зв'язку з його втратою, зіпсуттям або неможливістю подальшого використання чи придбавають зазначений бланк за власні кошти.

Установи державної санітарно-епідеміологічної служби перевіряють своєчасність проходження обов'язкового медогляду та наявність особистих медичних книжок у працівників.

Витрати на проведення медичних оглядів працівників із метою оподаткування, згідно з пп. 140.1.1 ПКУ, розглядаються як витрати подвійного призначення. Тому для включення таких витрат під час визначення об'єкта оподаткування платником податку має бути:

- доведено зв'язок таких витрат із господарською діяльністю підприємства;
- визначено коло працівників, для яких медичний огляд є обов'язковим згідно із законодавством;
- підтверджено витрати первинними документами.

Відповідно до постанови КМУ від 27.06.2003 р. № 994 (далі — Постанова № 994), проведення обов'язкового попереднього, періодичного та позапланового медичних оглядів працівників, зайнятих на важких роботах, роботах із небезпечними чи шкідливими умовами праці або таких, де є потреба в професійному доборі, належать до витрат з охорони праці як у бухгалтерському, так і в податковому обліку [7].

Згідно з п. 138.2 ПКУ, витрати платника податку формуються на підставі первинних документів, обов'язковість ведення та зберігання яких передбачено правилами ведення бухгалтерського обліку. А документальним підтвердженням таких витрат у роботодавця можуть слугувати договір із закладом охорони здоров'я на проведення медичного огляду й акт виконаних робіт, платіжні та розрахункові документи.

Від обкладення ПДВ звільняються операції з постачання послуг з охорони здоров'я (у т. ч. і проведення медоглядів), 303, що мають ліцензію на постачання таких послуг, крім перелічених у пп. «а»–«о» пп. 197.1.5 ПКУ. Тому звільненню від обкладення ПДВ не підлягають, зокрема:

- проведення профілактичних медичних оглядів із підготовкою висновку про стан здоров'я на прохання громадян (пп. «в» пп. 197.1.5 ПКУ);

Секція 3. Стан та проблеми державного регулювання національної економіки

- проведення медичного огляду осіб для видачі посвідчення водія транспортного засобу (пп. «з» пп. 197.1.5 ПКУ).

Таким чином, медичні огляди працівників, зайнятих на важких роботах, роботах зі шкідливими чи небезпечними умовами праці, які для роботодавця є обов'язком згідно із законодавством, що проводяться ЗОЗ, котрі мають ліцензію на постачання послуг з охорони здоров'я, звільняються від обкладення ПДВ.

Послуги з проведення профілактичних медичних оглядів із підготовкою висновку про стан здоров'я на прохання громадян та послуги з проведення медичного огляду кандидата у водії транспортного засобу підлягають обкладенню ПДВ на загальних підставах за основною ставкою. Право на податковий кредит у роботодавця виникає на підставі належним чином виписаної податкової накладної.

Згідно з пп. 165.1.19 ПКУ, до загального оподаткованого доходу платника податку не включаються кошти або вартість майна (послуг) у частині витрат роботодавця на обов'язковий профілактичний огляд працівника згідно із Законом № 4004 та Законом № 1645, за наявності відповідних підтвердних документів [4].

Таким чином, із сум, що сплачені роботодавцем за медогляд працівника, ПДФО не утримується.

Проведення обов'язкового попереднього, періодичного та позапланового медичного огляду працівників належать до витрат підприємства з охорони праці відповідно до Постанови № 994 [7]. Оскільки зазначені витрати не відносяться до фонду оплати праці, то вони не є базою для нарахування та утримання ЄСВ.

У бухгалтерському обліку операції з проведення медоглядів відображають таким чином:

- сплачено за обов'язковий медогляд:

Дт субрахунку 631 «Розрахунки з постачальниками та підрядниками»;

Кт субрахунку 311 «Поточні рахунки в національній валюті»;

- віднесено на витрати:

Дт рахунку 91 «Загальновиробничі витрати»;

Кт субрахунку 631 «Розрахунки з постачальниками та підрядниками».

Ще однією із статей витрат пов'язаних з охороною праці на підприємстві є витрати на забезпечення гігієни та безпеки праці.

На роботах зі шкідливими й небезпечними умовами праці, а також роботах, пов'язаних із забрудненням або несприятливими метеорологічними умовами, роботодавець зобов'язаний забезпечити за власний рахунок працівників безоплатно за встановленими нормами спеціальним одягом, спеціальним взуттям та іншими засобами індивідуального захисту, а також мийними та знежележувальними засобами (ст. 8 Закону про охорону праці).

Положення про порядок забезпечення працівників спеціальним одягом, спеціальним взуттям та іншими засобами індивідуального захисту затверджене наказом Держгірпромнагляду від 24.03.2008 р. № 53 та Типовими галузевими нормами безоплатної видачі працівникам спеціального одягу, спеціального взуття та інших засобів індивідуального захисту або відповідними галузевими нормами, що введені на підставі типових [8].

З метою запобігання помилок при відображенні витрат на охорону праці в бухобліку та під час оподаткування слід звернути увагу на два основні моменти.

По-перше, планувати фінансування витрат з охорони праці.

Розмір мінімальних витрат на фінансування витрат з охорони праці на рівні не менше ніж 0,5% фонду оплати праці попереднього періоду встановлено ч. 3 ст. 19 Закону про охорону праці. На підприємствах, що утримуються за рахунок бюджету, витрати на охорону праці передбачені в державному або місцевих бюджетах і становлять не менше 0,2 % від фонду оплати праці.

Забезпечення цивільної безпеки України: сучасний стан і перспективи

За порушення цих вимог передбачено штраф із розрахунку 25 % від різниці між розрахунковою мінімальною сумою витрат на охорону праці у звітному періоді та фактичною сумою цих витрат за такий період (ст. 43 Закону про охорону праці).

По-друге, визначати перелік заходів з охорони праці, витрати на які включають до витрат для цілей оподаткування.

Перелік заходів та засобів з охорони праці, витрати на здійснення та придбання яких включаються до витрат, затверджено постановою КМУ від 27.06.2003 р. № 994 (далі – Перелік № 994). Відповідно до Переліку № 994, до витрат на охорону праці належать [7]:

- приведення основних фондів у відповідність до вимог нормативно-правових актів з охорони праці;
- усунення впливу на працівників небезпечних і шкідливих виробничих факторів або приведення їх рівнів на робочих місцях у відповідність до вимог нормативно-правових актів з охорони праці;
- проведення атестації робочих місць на відповідність нормативно-правовим актам з охорони праці й аудиту з охорони праці, оформлення стендів, оснащення кабінетів, виставок, придбання необхідних нормативно-правових актів, наочних посібників, літератури, плакатів, відеофільмів, макетів, програмних продуктів тощо з питань охорони праці;
- проведення навчання та перевірки знань із питань охорони праці посадових осіб та інших працівників у процесі трудової діяльності, організація лекцій, семінарів та консультацій із зазначених питань;
- забезпечення працівників спеціальним одягом, взуттям та засобами індивідуального захисту відповідно до встановлених норм (включаючи забезпечення мийними засобами та засобами, що нейтралізують небезпечний вплив на організм або шкіру шкідливих речовин, у зв'язку з виконанням робіт, які не виключають можливості забруднення цими речовинами);
- надання працівникам, зайнятим на роботах зі шкідливими умовами праці, спеціального харчування, молока чи рівноцінних харчових продуктів, а також газованої солоної води;
- проведення обов'язкового попереднього, періодичного й позапланового медичного огляду працівників, зайнятих на важких роботах, роботах із небезпечними чи шкідливими умовами праці або таких, де є потреба в професійному доборі.

Тож кожне підприємство може на свій розсуд обрати заходи з наведеного переліку з огляду на специфіку своєї роботи: від переоснащення виробничих приміщень та забезпечення спецодягом працівників до встановлення банальних кондиціонерів. Керуючись пп. «є» пп. 138.8.5 ПКУ, витрати на охорону праці, техніку безпеки, понесені згідно із законодавством, належать до складу загальновиробничих витрат, які включаються до собівартості виготовлених і реалізованих товарів, виконаних робіт, наданих послуг відповідно до П(С)БО.

Крім того, згідно з п. 140.1 ПКУ, під час визначення об'єкта оподаткування враховуються такі витрати подвійного призначення, як витрати платника податку на забезпечення найманих працівників спеціальним одягом, взуттям, спеціальним (форменим) одягом, мийними та знешкоджувальними засобами, засобами індивідуального захисту, котрі необхідні для виконання професійних обов'язків, а також продуктами спеціального харчування за переліком, що встановлюється КМУ. Водночас податківці наполягають, що такі витрати платник податку – юрособа вправі врахувати під час визначення об'єкта оподаткування в складі витрат, якщо ці засоби включено до переліку спецодягу, що затверджено КМУ, та передбачено Типовими галузевими нормами безплатної видачі працівникам спеціального

Секція 3. Стан та проблеми державного регулювання національної економіки

одягу, спеціального взуття та інших засобів індивідуального захисту (див. лист ДПСУ від 29.07.2011 р. № 13818/6/15-1415). Обов'язковими умовами відображення витрат на охорону праці в податковому обліку є [15]:

- зв'язок таких витрат із господарською діяльністю підприємства;
- документальне підтвердження відповідних витрат й оформлення первинними документами за правилами ведення бухобліку, й іншими документами, установленими р. II ПКУ;
- відповідність витрат Переліку № 994;
- передбачення умовами колдоговору, з огляду на те, що частина витрат з охорони праці з метою оподаткування розглядаються як витрати подвійного призначення [7].

Витрати на охорону можуть визнаватися:

- витратами за об'єктами обліку;
- об'єктом основних засобів, якщо понесено витрати на придбання (створення) необоротного активу, строк експлуатації якого більше року, а вартість понад 6000 грн;
- об'єктом малоцінних необоротних матеріальних активів, якщо понесено витрати на придбання (створення) необоротного активу, строк експлуатації якого більше року, а вартість не перевищує 6000 грн;
- малоцінними швидкозношуваними предметами.

За порушення законодавства про охорону праці посадові особи підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, та фізособи-підприємці несуть дисциплінарну, адміністративну, матеріальну, кримінальну відповідальності (ст. 44 Закону про охорону праці).

Штрафні санкції, які загрожують у разі порушення законодавства про охорону праці, відобразимо в таблиці.

Табл. 1 – Штрафні санкції за порушення законодавства про охорону праці

Вид порушення	Норма	Розмір штрафу
Порушення терміну проведення атестації робочих місць за умовами праці та порядку її проведення, а також інші порушення вимог законодавства про працю	ч. 1 ст. 41 КпАП	від 30 до 100 НМДГ (від 510 до 1 700 грн)
Порушення вимог законодавчих та інших нормативних актів про охорону праці, крім порушення, указанного в ч. 1 ст. 41 КпАП	ч. 2 ст. 41 КпАП	від 20 до 40 НМДГ (від 340 до 680 грн)
Порушення встановленого порядку повідомлення (надання інформації) спеціально вповноваженому центральному органу виконавчої влади з нагляду за охороною праці про нещасний випадок на виробництві	ч. 3 ст. 41 КпАП	від 20 до 50 НМДГ (від 340 до 850 грн)
Порушення вимог законодавчих та інших нормативно-правових актів про охорону праці службовою особою підприємства, установи, організації або громадянином – суб'єктом підприємницької діяльності, якщо це порушення заподіяло шкоду здоров'ю потерпілого	ч. 1 ст. 271 Кримінального кодексу України	від 100 до 200 НМДГ (від 1 700 до 3 400 грн) або виправні роботи на строк до двох років, або обмеження волі на той самий строк

ЛІТЕРАТУРА

1. Наказ Державного комітету України з нагляду за охороною праці «Про затвердження Типового положення про порядок проведення навчання і перевірки знань з питань охорони праці та Переліку робіт з підвищеною небезпекою» від 26.01.2005 р. № 15.
2. Наказ Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження Порядку проведення медичних оглядів працівників певних категорій» від 21.05.2007 р. № 246.
3. Методичні рекомендації для проведення атестації робочих місць за умовами праці, затверджені постановою Міністерства праці України від 01.09.1992 р. № 41.
4. Закон України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24.02.1994 р. № 4004-XII.
5. Закон України «Про охорону праці» від 14.10.1992 р. № 2694-XII.
6. Постанова Кабінету Міністрів України «Про Порядок проведення атестації робочих місць за умовами праці» від 01.08.1992 р. № 442.
7. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку заходів та засобів з охорони праці, витрати на здійснення та придбання яких включаються до витрат» від 27.06.2003 р. № 994.
8. Наказ Державного комітету України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду «Про затвердження Положення про порядок забезпечення працівників спеціальним одягом, спеціальним взуттям та іншими засобами індивідуального захисту» від 24.03.2008 р. № 53.
9. Наказ Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження Гігієнічної класифікації праці за показниками шкідливості та небезпечності факторів виробничого середовища, важкості та напруженості трудового процесу» від 27.12.2001 р. № 528.
10. Закон України «Про дорожній рух» від 30.06.1993 р. № 3353-XII
11. Наказ Державного комітету України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду «Про затвердження Типового положення про діяльність уповноважених найманими працівниками осіб з питань охорони праці» від 21.03.2007 р. № 56.
12. Наказ Державного комітету України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду «Про затвердження Типового положення про комісію з питань охорони праці підприємства» від 21.03.2007 р. № 55.
13. Наказ Міністерства надзвичайних ситуацій України «Про затвердження Загальних вимог стосовно забезпечення роботодавцями охорони праці працівників» від 25.01.2012 р. № 67.
14. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку професій, виробництв та організацій, працівники яких підлягають обов'язковим профілактичним медичним оглядам, порядку проведення цих оглядів та видачі особистих медичних книжок» від 23.05.2001 р. № 559.
15. Лист Державної податкової адміністрації України «Щодо деяких питань оподаткування» від 29.07.2011 р. № 13818/6/15-1415.
16. Наказ Державного комітету України з нагляду за охороною праці «Про затвердження Типового положення про службу охорони праці» від 15.11.2004 р. № 255.

БЮДЖЕТУВАННЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ ОБЛІКОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АНТИКРИЗОВОГО УПРАВЛІННЯ

*Гавриленко В. О., канд. екон. наук, доцент
Черкаський державний технологічний університет*

В умовах ринкової конкуренції, невизначеності та ризику підприємства прагнуть досягти найвищих фінансових результатів шляхом реформування як внутрішньої структури підприємства, так і методів управління. Погіршення фінансового стану підприємства може відбуватися як через внутрішні, так і зовнішні причини. Однією із них може бути й варіант неефективного управління підприємством, що веде до появи різноманітних ризиків, які можуть спричинити появу кризи (або зниження прибутку) та привести підприємства до банкрутства.

Дослідження наукової літератури дало можливість зробити висновок, що у даний час відсутній цілісний науково-методичний підхід до системи управління діяльністю промислового підприємства в умовах невизначеності та ризику, який може бути застосований на всіх підприємствах.

Як доведено раніше [1], досягти високого рівня діяльності та уникнути кризи підприємству можливо шляхом впровадження ефективного антикризового управління, яке покликане спрогнозувати появу кризи, вжити заходів щодо зниження ступеня її ризику, підвищити конкурентоспроможність бізнесу та запобігти банкрутству підприємства.

Найважливішою складовою антикризового управління є процес планування, в ході якого здійснюється розробка планів (стратегій) підприємства в умовах обмеженого використання ресурсів. Планування включає етапи визначення цілей і завдань, розроблення заходів, розгляд різних варіантів їх проведення, вибір оптимального варіанту. Одним із найефективніших інструментів сучасного планування являється бюджетування, яке забезпечує керівництво підприємства своєчасною, достовірною та повною інформацією. [2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 і інші]

Технологія бюджетування давно стала невід'ємною частиною системи управління західних компаній і набуває все більшого поширення у вітчизняній практиці.

Дослідження наукових підходів [3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20] до визначення поняття «бюджетування» дало змогу зробити висновок про те, що єдиної загальноприйнятої дефініції бюджетування в економічній літературі не існує. Також у науковій літературі часто ототожнюють поняття «планування» і «бюджетування». В окрему групу можна виділити [3, 8, 9, 10, 11, 14, 12, 16], які розглядають його як процес планування. Інша група [15, 18, 19, 20], виділяє його як елемент процесу управління.

Їх наукові думки поєднує те, що бюджетування (планування, budgeting) – це система узгодженого управління окремими структурними підрозділами підприємства, яка використовує визначені фінансові інструменти – бюджети, на основі систематичної обробки економічної інформації та збалансованих фінансових показників для досягнення стратегічних завдань в умовах динамічно мінливого середовища.

Ми приєднуємося до думки [18, 21], що різниця між «бюджетуванням» і «плануванням», полягає у тому, що бюджетування є каркасом будь-якої планової роботи, забезпечує структуру і деталізацію наявної інформації про об'єкт бізнес-планування в конкретних вартісних оцінках. При цьому,

бюджетування орієнтується на реалізацію в його рамках потужного аналітичного функціонала та має яскраво виражений зв'язок з внутрішнім контролем, здійснюється над центрами відповідальності.

Отже, можна зробити висновок про те, що бюджетування є інструментом системи управлінського обліку та є джерелом інформаційного забезпечення антикризового управління. Воно використовується для планування, контролю та розробки стратегії ефективного розвитку підприємства в умовах мінливого ринкового середовища, невизначеності і ризику з метою попередження банкрутства.

Враховуючи системний підхід бюджетування, основне його завдання в антикризовому управлінні полягає у створенні цілісної системи управління для забезпечення ефективної діяльності суб'єкта господарювання шляхом цільової орієнтації і координації всіх дій, що охоплюють зміну власних і залучених господарських засобів підприємства та джерел їх утворення, з метою своєчасного виявлення симптомів кризи ще на ранніх стадіях та зниження рівня її впливу на фінансові результати діяльності.

Ефективна система бюджетування забезпечує керівництву підприємства не тільки вирішення завдань оперативного управління з метою попередження кризового стану, шляхом виявлення симптомів кризи на ранніх стадіях її прояву, а й створює умови для досягнення стратегічних цілей його розвитку в умовах конкуренції бізнесу. Вона спрямована на розробку та впровадження заходів, які дозволяють:

скорегувати діяльність всіх структурних підрозділів підприємства на досягнення запланованого фінансового результату, виділивши сфери відповідальності, призначивши відповідальних осіб і розподіливши функції управління між керівниками підрозділів;

прискорити інформаційний обмін та взаємодію структурних підрозділів підприємства між собою шляхом впровадження автоматизованих технологій обліку і звітності для прийняття конструктивних управлінських рішень;

спрогнозувати критичні періоди в діяльності підприємства, визначити необхідність і максимальну межу зовнішнього фінансування та оптимізувати фінансові потоки підприємства з врахуванням зовнішніх і внутрішніх факторів впливу, шляхом застосування найефективніших форм організації для досягнення їхньої збалансованості і одночасного зростання;

виявляти сильні і слабкі місця в управлінні підприємством та фактори, що сприяють виникненню кризи, вчасно приймати необхідні управлінські рішення з метою запобіганню банкрутству;

своєчасно ідентифікувати ризики підприємства та розробити моделі ефективного використання ресурсів шляхом вибору альтернативних рішень;

виявляти можливі внутрішні та зовнішні резерви підприємства з метою недопущення кризових явищ або мінімізації їх негативних наслідків;

оцінити ефективність та вплив системи внутрішнього контролю на виконання поставлених цілей і завдань.

Роль і місце бюджетування в антикризовому управлінні достатньо повно характеризується його функціями. Дослідження наукової літератури показало, що серед науковців відсутня єдина думка щодо визначення функцій бюджетування. Узагальнення наукових думок до визначення поняття функцій бюджетування як зарубіжних так і вітчизняних науковців [2, 4, 5, 7, 9, 11, 12, 17] і інших дало можливість виділити основні з них: планування, організація, стимулювання, контроль.

Крім цього, деякі науковців до зазначених функцій додають [12. С. 87 – 89]

Секція 3. Стан та проблеми державного регулювання національної економіки

оцінку ефективності роботи підприємства і навчання менеджерів, [22. С. 411 – 412] комунікацію та орієнтацію на досягнення завдань та підвищення професіоналізму, [3. С. 523–524] інформування та управління.

На нашу думку, бюджетування в інформаційному забезпеченні антикризового управління має певні особливості, тому дану класифікацію слід доповнити. Уточнена класифікація має такий вигляд:

1. Планування: визначення мети та завдань діяльності підприємства, розробка планів дій та прийняття альтернативних рішень, направлених на своєчасне виявлення внутрішніх і зовнішніх факторів впливу, що можуть спричинити кризу; комунікація – доведення планів до керівників структурних підрозділів та центрів відповідальності.

2. Організація: цільова орієнтація та координація різних видів діяльності; створення цілісної системи управління всіма видами діяльності направленої на попередження кризового стану підприємства.

3. Стимулювання: мотивація працівників на досягнення цілей підприємства; навчання менеджерів.

4. Контроль: контроль виконання бюджетів і результатів діяльності підприємства та його структурних підрозділів; оцінка впливу прийнятих рішень на діяльність підприємства.

Можна зробити висновки, що системний підхід в класифікації функцій бюджетування дає можливість розглядати об'єкт бюджетування (підприємство) як єдину цілісну модель, а не як окремі бізнес-процеси.

Створення ефективної системи бюджетування як інструмента облікового забезпечення антикризового управління можливе лише при дотриманні науково обґрунтованих принципів її формування. Узагальнюючи наукові погляди [4, 8, 9, 10, 11, 13,16, 19, 20, 21] можна виділити наступні базові принципи побудови системи бюджетування:

принцип єдності системи бюджетування, що передбачає єдність регламентної бази, методології формування бюджетів, облікової політики підприємства, форм бюджетної документації, щоб прогнози дані були ідентичні даним бухгалтерського обліку, що дозволить не тільки значно полегшити процес складання бюджету, а й досить оперативно здійснювати аналіз його виконання, санкцій, стимулів;

принцип самостійності бюджетів, передбачає право суб'єктів господарювання самостійно здійснювати бюджетний процес, визначати джерела доходів бюджетів і напрями витрачання коштів в найбільш вигідному напрямку;

принцип розмежування доходів і видатків між бюджетами, означає закріплення за відповідними суб'єктами господарювання відповідних видів доходів і повноважень щодо здійснення видатків;

принцип збалансованості бюджету, передбачає покриття передбачених бюджетом витрат відповідним обсягом надходжень і доходів;

принцип мінімізації розміру дефіциту бюджету;

принцип ефективності та економності використання бюджетних коштів, передбачає необхідність досягнення заданих бюджетом результатів з використанням найменшого обсягу коштів або досягнення найкращого результату з використанням визначеного бюджетом обсягу коштів;

принцип достовірності бюджету, передбачає надійність показників прогнозу соціально-економічного розвитку суб'єкта управління, а також реалістичність розрахунку показників доходів і видатків бюджету;

принцип відповідальності, який передбачає передачу кожному підрозділу

функції контролю за виконанням своєї частини бюджету разом з повноваженнями здійснювати при необхідності координуючі заходи.

Бюджетування є управлінською технологією, тому при його постановці потрібно розглядати три аспекти: методологію, організацію і автоматизацію. Методологія бюджетування являє собою деякий набір правил, за яким будується система. На основі дослідження існуючих методик науковців [4, 12, 19, 23], і способів складання бюджету підприємств можна виділити основні критерії та види класифікації методів бюджетування.

В залежності від періоду, на який складається бюджет, виходячи з особливостей бізнесу підприємства виділяють: оперативні, поточні і перспективні (стратегічні) бюджети. Підприємство, виходячи з особливостей свого бізнесу, визначає, якими методами можна скористатися. Як правило, в антикризовому управлінні особливу роль відіграють саме перспективні бюджети. Впровадження бюджетування на підприємстві може бути двома напрямками:

1. Розробляється основний бюджет підприємства, який являє собою систему комплексного бюджетного планування всієї діяльності та залежить від бізнес-процесів;

2. Будуються бюджети структурних підрозділів і консолідовані бюджети, склад яких залежить від організаційної структури підприємства.

По напрямленню бюджетування здійснюється за двома напрямками: «зверху вниз» і «знизу вгору».

По широті номенклатури затрат бюджети бувають функціональними і комплексними. Функціональний бюджет розробляється по одній або двом статтям витрат, комплексний – по широкій номенклатурі витрат.

За кількістю використовуваних сценаріїв бюджети поділяються на фіксовані і гнучкі. Гнучкий бюджет передбачає встановлення плануючих поточних або капітальних витрат не в твердих фіксованих сумах, а у вигляді нормативів витрат, що залежать від обсягів діяльності підприємства.

Фіксовані бюджети відповідно способу побудови можна розділити на три види: успадкований бюджет (планований від досягнутого), бюджет, побудований з опрацюванням додаткових варіантів та бюджет побудований «з нуля». Розробка успадкованого бюджету здійснюється на підставі побудованої моделі, що дозволяє обробляти дані про цілі і завдання, що встановлюються на підприємстві, фактори зміни зовнішнього середовища та динаміку внутрішніх показників підприємства. Особливістю розробки бюджету «з нуля» є те, що він складається вперше і дозволяє уникнути минулих помилок.

За періодичністю всі бюджети поділяються на періодичні та плаваючі. Періодичний бюджет складається на певний період часу (місяць, рік), по завершенні якого процедура підготовки чергового бюджету повторюється. Плаваючий бюджет містить в собі більше одного бюджетного періоду.

За принципами розподілу відповідальності бюджети поділяються за центрами відповідальності, що передбачає різні рівні персональної відповідальності за досягнення кожного запланованого показника. При цьому враховується ступінь самостійності в прийнятті управлінських рішень.

За технологіями бюджетування, в залежності від того, чи ведеться бюджетування традиційним статичним методом або динамічним, плануються окремі операції, етапи та результати.

Характерна риса системи бюджетування – багатоваріантність прогнозних розрахунків, які дозволяють в антикризовому управлінні вибрати оптимальний

Секція 3. Стан та проблеми державного регулювання національної економіки

план розвитку підприємства. Процес впровадження системи бюджетування в практику діяльності підприємств умовно можна поділити на декілька етапів. Перш за все необхідно:

1. Створити на підприємстві ефективну систему управлінського обліку, яка необхідна для забезпечення керівництва підприємства своєчасною, повною та достовірною інформацією про його фінансовий стан та дає можливість використання релевантної інформації для розрахунку прогнозних показників.

2. Провести бізнес-діагностику підприємства (аналіз різної інформації, пов'язаної з бізнесом, оцінка поточного стану структури і системи управління підприємства і аналіз ефективності існуючої системи фінансового планування та контролю з точки зору повноти, достовірності і оперативності надання інформації).

3. Розробити концепцію створення системи бюджетування. Визначити цілі, завдання та принципи її побудови, склад і структуру системи (центри фінансової відповідальності, форми, регламенти). Проводиться опис процесів планування, контролю та аналізу. Потім визначити порядок розробки, впровадження та супроводу системи.

4. Розробити відповідну методологічну та методичну бази розробки, контролю та аналізу бюджетів, та залучити кваліфікованих працівників, які змогли б впровадити цю методологію в практичну діяльність підприємства.

Запорукою прийняття ефективних як тактичних так і стратегічних управлінських рішень антикризового управління є достовірна та оперативна інформація, яка має необхідну аналітичну структуру. Такою інформацією традиційна система бухгалтерського обліку не володіє в повному обсязі. Тому виконання завдань антикризового управління для прийняття обґрунтованих управлінських рішень має забезпечити обліково-аналітичне забезпечення саме управлінського обліку. Зокрема: при складанні бюджетів для отримання прогнозних даних та проведення аналізу відхилень «план-факт»; при визначенні фінансової структури підприємства, яка будується на основі принципів децентралізації управління, які є основою і для системи управлінського обліку; при розробці системи управління витратами (допомагає встановити ліміти витрат ресурсів і нормативи рентабельності по окремих видах товарів і послуг, проектам, напрямкам бізнесу та структурним підрозділам підприємства).

На підставі проведеної бізнес-діагностики, необхідним і досить важливим етапом бюджетування є виявлення потенційно можливих варіантів дій, під час яких підприємство може досягти поставлених перед собою цілей. Тому необхідно вибрати таку стратегію бюджетування, яка забезпечить підприємству стійку конкурентну перевагу на ринку, його прибутковість та дасть можливість уникнути кризового становища. Для цього наявні стратегії бюджетування необхідно проаналізувати та встановити в якій мірі вони відповідають обраним критеріям [3. С. 521]:

– придатність до використання, під час якої необхідно встановити в якій мірі обрана система бюджетування відповідає завданням антикризового управління;

– досягаємість, під час аналізу якої перевіряється чи може бути здійснене бюджетування при наявності або доступності ресурсів.

– прийнятність, пов'язана з визначенням того на скільки варіант, що аналізується прийнятний для даного підприємства.

Після того, як буде обрана стратегія бюджетування, яка має найбільший потенціал для досягнення цілей антикризового управління, необхідно перейти до розробки методики її впровадження на підприємстві. В антикризовому управлінні

організацію бюджетування на підприємстві необхідно розпочинати саме зі створення фінансової структури – центрів фінансової відповідальності (ЦФВ), яка ділить підприємство не по ланках, які виконують будь-які функції, а по центрах фінансової відповідальності. Це дозволяє чітко відстежувати потоки грошових коштів і контролювати джерела виникнення доходів і витрат. Така деталізація обліку дозволяє максимально об'єктивно діагностувати стан підприємства та своєчасно виявити фактори, які можуть спровокувати кризу.

Центр фінансової відповідальності (далі – ЦФВ) – це структурний підрозділ підприємства, який здійснює певний перелік фінансово-господарських операцій та має здатність безпосередньо впливати на фінансові результати цих операцій [3. С. 23]. Отже, працівники ЦФВ своїми діями безпосередньо впливають на ступінь досягнення запланованих показників. Для побудови внутрішньої бюджетної структури підприємства необхідно вивчити організаційну структуру підприємства. Від неї залежить не тільки порядок консолідації бюджетів підрозділів, а й фінансова структура, яка може відрізнитися або співпадати з організаційною структурою підприємства.

Аналіз організаційної структури підприємства доцільно розподілити на декілька етапів:

1. Скласти перелік бізнес-процесів (видів господарської діяльності, основних видів реалізованої продукції, робіт і послуг), провести аналіз правового статусу структурних підрозділів підприємства і перевірити ступінь самостійності їхньої діяльності.

2. Дослідити розподіл бізнесів-процесів по структурним підрозділам, визначити ті, які не займаються бізнесом (не мають джерела доходу). Зокрема, визначити методику розподілу доходів, витрат по структурних підрозділах та визначити контрольовані і неконтрольовані витрати.

3. Виявити структурні підрозділи, які здатні відповідати за рух грошових коштів.

4. Відповідно до організаційної моделі діяльності підприємства провести вибір і обґрунтування бюджетних показників, а також методів і способів їх прогнозування і планування.

5. Скоординувати бюджетну і фінансову структури з тим, щоб встановити персоналізовану відповідальність кожного підрозділу за виконання окремих бюджетів або певних бюджетних статей.

На підставі аналіз наукових підходів [4, 9, 19, 23] до визначення типів ЦФВ залежно від того, яку роль відіграє той чи інший центр з фінансової точки зору і за що саме він відповідає в системі прийняття рішень антикризового управління, нами виділено п'ять основних типів ЦФВ:

1. Центр витрат.
2. Центр доходів.
3. Центр маржинального доходу.
4. Центр прибутку.
5. Центр інвестицій.

Центри витрат (витратні центри) – структурні підрозділи підприємства, що обслуговують венчурні і профіт-центри і фінансуються шляхом віднесених на них витрат та визначають видаткову частину бюджету підприємства. Вони включають в себе підрозділи, яким для виконання своїх функціональних обов'язків потрібні різні ресурси, придбання яких збільшує витрати підприємства. Відповідно,

Секція 3. Стан та проблеми державного регулювання національної економіки

діяльність цих підрозділів впливає на величину затрат двох інших видів центрів та дозволяє корегувати їх у відповідності до завдань антикризового управління.

Центри доходу відповідають за дохід, який формується за рахунок своєї діяльності і визначають дохідну частину бюджету. Центром доходу можуть виступати підрозділи підприємства, що займаються реалізацією готової продукції, товарів, робіт та послуг, тобто функціонально призначені для отримання доходу у вигляді виручки. Для того, щоб впливати на доходи і нести за це відповідальність, підрозділ повинен мати відповідні можливості. Тому керівництву підприємства необхідно створити даному центру всі умови для ефективного його функціонування.

Центри маржинального доходу несуть відповідальність за величину отриманого маржинального доходу (вклад на покриття). Вони створюються в підприємствах, що володіють досить складними за своєю структурою підрозділами, які є ключовими бізнес-напрямами та відповідають за ефективність діяльності підприємства, контролюючи дохідну і видаткову частини свого напрямку. Під маржинальним доходом (прибутком), розуміють різницю між виручкою і прямими витратами. Отримана сума маржинального доходу йде спочатку на покриття накладних витрат структурного підрозділу (бізнес-процесу), потім накладних витрат підприємства, і далі на формування чистого прибутку всього підприємства. Той напрямок, який приносить найбільший маржинальний дохід, є і найбільш вигідним для підприємства. Таким чином, підприємство забезпечує ефективність діяльності своїх окремих напрямків бізнесу, ставлячи їм у відповідальність рівень маржинального доходу. В умовах антикризового управління показники даного центру відіграють визначальну роль в процесі бюджетування та забезпечують підприємству умови для попередження кризового становища.

Центри прибутку відповідають перед керівництвом сумою заробленого прибутку, тобто, вони за аналогією з центрами маржинального доходу контролюють як видаткову, так і дохідну сторону своєї діяльності. Але центри прибутку розраховують доходи і витрати не за окремим напрямом, а всього підприємства в цілому. Відповідно, центром прибутку виступає підприємство.

Центри інвестицій (венчур-центри), є верхнім рівнем фінансової структури. Це підрозділи, які впроваджують нові види бізнесу, які не досягли самоокупності. Підприємство фінансує їх з власного бюджету.

Всі центри тісно пов'язані між собою тому що використовують спільну інформацію, а тому ефективність впровадження бюджетування залежить саме від її якості. Також важливим є наскільки розроблені бюджети узгоджені з діючими управлінськими рішеннями, обліковою політикою і бухгалтерською практикою та вже існуючими на підприємстві обліковими технологіями. Важливо пов'язати також дані управлінського обліку з нормативним розрахунком собівартості, таким чином, щоб «валові» результати за період при різних методах обліку якщо і відрізнялися, то прогнозованим чином.

Слід зазначити, що в антикризовому управлінні обліково-аналітичне забезпечення повинно відповідати підвищеним вимогам. Несвоєчасна або неточна інформація не дозволяє керівництву підприємства об'єктивно приймати обґрунтовані управлінські рішення і, отже, розраховувати на максимальну вигоду у формі очікуваної користі або доходу. Таким чином, недостатня кількість якісної та корисної інформації стає перешкодою для роботи підприємства в умовах конкурентного середовища, не сприяє підвищенню ефективності використання

обмежених ресурсів, не дозволяє своєчасно виявляти проблемні місця в діяльності підприємства, ранні симптоми кризи, та запобігати банкрутству підприємств і його негативним наслідкам.

З метою своєчасного виявлення відхилень в діяльності підприємства та появи симптомів кризи, повинен бути налагоджений чіткий процес забезпечення бюджетування обліковою інформацією між структурними підрозділами підприємства та управлінням. Особливо важливим є своєчасне отримання структурними підрозділами бюджетного завдання та відповідних корективів, що вносяться до нього протягом бюджетного періоду в зв'язку з необхідністю. Відповідно, для прийняття своєчасних і конструктивних рішень, бюджети розробляються на підставі інформації, що надходить від центрів відповідальності та структурних підрозділів.

Спираючись на попередні дослідження інформаційного забезпечення [19, 23, 24, 25] нами визначено наступні складові обліково-аналітичного забезпечення бюджетування антикризового управління:

- розробка внутрішньої облікової політики (збір інформації, оформлений первинними документами; запис і узагальнення інформації в облікових регістрах; визначення аналітичних показників системи бюджетування, формування системи показників звітності та її склад; інтерпретація отриманих звітних показників на основі професійної думки);

- розробка системи фінансово-економічного аналізу (аналіз результатів діяльності підприємства, аналіз виконання бюджетів та їх вплив на фінансові результати; аналіз результатів діяльності структурних підрозділів, виявлення відхилень, кількісна і якісна оцінка факторів впливу і ситуацій; розкриття тенденцій і пропорцій розвитку; пошук невикористаних резервів);

- контроль результатів (незалежна оцінка аудиторами достовірності фінансової звітності та ведення бухгалтерського обліку відповідно до нормативного законодавства; встановлення причин відхилень від виконання бюджетів; оцінка правильності вибору моделі бюджетування;

- реалізація інформаційної функції управління (оцінка майнового і фінансового становища, фінансових результатів діяльності підприємства внутрішніми і зовнішніми користувачами; уточнення та коригування управлінських рішень; вироблення стратегічних і тактичних шляхів розвитку).

Достатньо важливим моментом в бюджетуванні є регламенти, які повинні чітко структурувати процес облікового забезпечення на підприємстві. Основною складовою регламенту бюджетного процесу в антикризовому управлінні є чітко налагоджена система внутрішнього документообігу, яка являє собою сукупність інформаційних потоків структурних підрозділів підприємства для розробки, контролю та аналізу виконання всіх бюджетів та регламентується відповідними нормативними актами та внутрішніми положеннями і інструкціями.

Регламенти фіксуються в Положенні про бюджетування. Вони повинні відповідати бюджетному циклу, який містить планування діяльності підприємства в цілому (побудова генерального бюджету) і по підрозділах, підготовку проектів окремих і консолідованих бюджетів, внесення коригувань і узгодження бюджетів, а потім їх затвердження, проектування зворотних зв'язків і облік змін в мінливих умовах бізнесу. Для обліку мінливих умов бізнесу формуються різні варіанти бюджетних систем, які моделюють різні прогнози. Порівнюючи фактичні показники з плановими, вибирається той варіант, який виявився найбільш близьким до факту, і відповідно здійснюється корегування бюджетів.

Секція 3. Стан та проблеми державного регулювання національної економіки

Система бюджетування являє собою інформаційну базу для формування і аналізу економічних показників результатів діяльності підприємства. Метою аналізу бюджетів являється забезпечення управлінського персоналу оперативною інформацією про факти фінансово-господарської діяльності підприємства. В бюджетах різних рівнів знаходять своє відображення стратегії і цілі підприємства, які виражені в кількісній формі. Таким чином, бюджетування дозволяє визначити прогностичні показники фінансового та економічного стану підприємства та прийняти правильні оперативні і стратегічні управлінські рішення для забезпечення виконання завдань антикризового управління. Так, аналіз бюджету руху грошових коштів дозволяє реально оцінити платіжні здібності підприємства, здійснювати контроль за синхронністю надходження і ефективністю використання грошових коштів, підтримувати необхідний їх рівень для забезпечення виконання зобов'язань підприємства. Аналіз бюджетів доходів і витрат надає інформацію, яка дає можливість прослідкувати і зіставити в розрізі окремих періодів динаміку їх змін, а також динаміку зміни рентабельності окремих напрямків діяльності, визначити і встановити нормативи витрат і інше.

При побудові бюджетування необхідно передбачити і побудувати систему контролю за виконанням бюджетів. Контроль полягає не тільки в перевірці достовірності подання бюджетних даних, своєчасності розробки бюджетів, а також в аналізі відхилень фактичних значень бюджетних показників від запланованих. На базі аналізу виявлених відхилень приймаються відповідні управлінські рішення. Рівень прийняття цих рішень залежить від величини відхилень та причин що їх спричинили. І це повинно бути відображено в регламентах. Виявлені відхилення можна використовувати при розробці системи мотивації менеджерів відповідальних за впровадження та виконання системи бюджетування.

Схематично інтеграцію системи управлінського обліку і бюджетування в антикризовому управлінні наведено на рисунку 1.

Можна зробити висновки, що для досягнення своїх цілей антикризовому управлінню слід використовувати інтегровану систему управлінського обліку і бюджетування. Необхідність впровадження бюджетування в антикризовому управлінні обумовлена тим, що воно являється інструментом облікового забезпечення, дозволяє обрати найбільш ефективні шляхи розвитку підприємства та приймати обґрунтовані рішення про те, в які напрямки доцільно інвестувати фінансові ресурси, від яких видів продукції слід відмовитися, втілює намічені стратегічні цілі в конкретні фінансові показники, дає можливість оцінити ефективність діяльності підприємства, виявити, які структурні підрозділи підприємства (бізнес-процеси) працюють неефективно і потребують уваги вищого керівництва, допомагає розрахувати і контролювати фінансові і матеріальні ресурси підприємства, а також сприяє їх залученню.

Напрямок подальшого дослідження є розробка організації обліку в кожному бізнес-процесі підприємства в антикризовому управлінні.

Забезпечення цивільної безпеки України: сучасний стан і перспективи

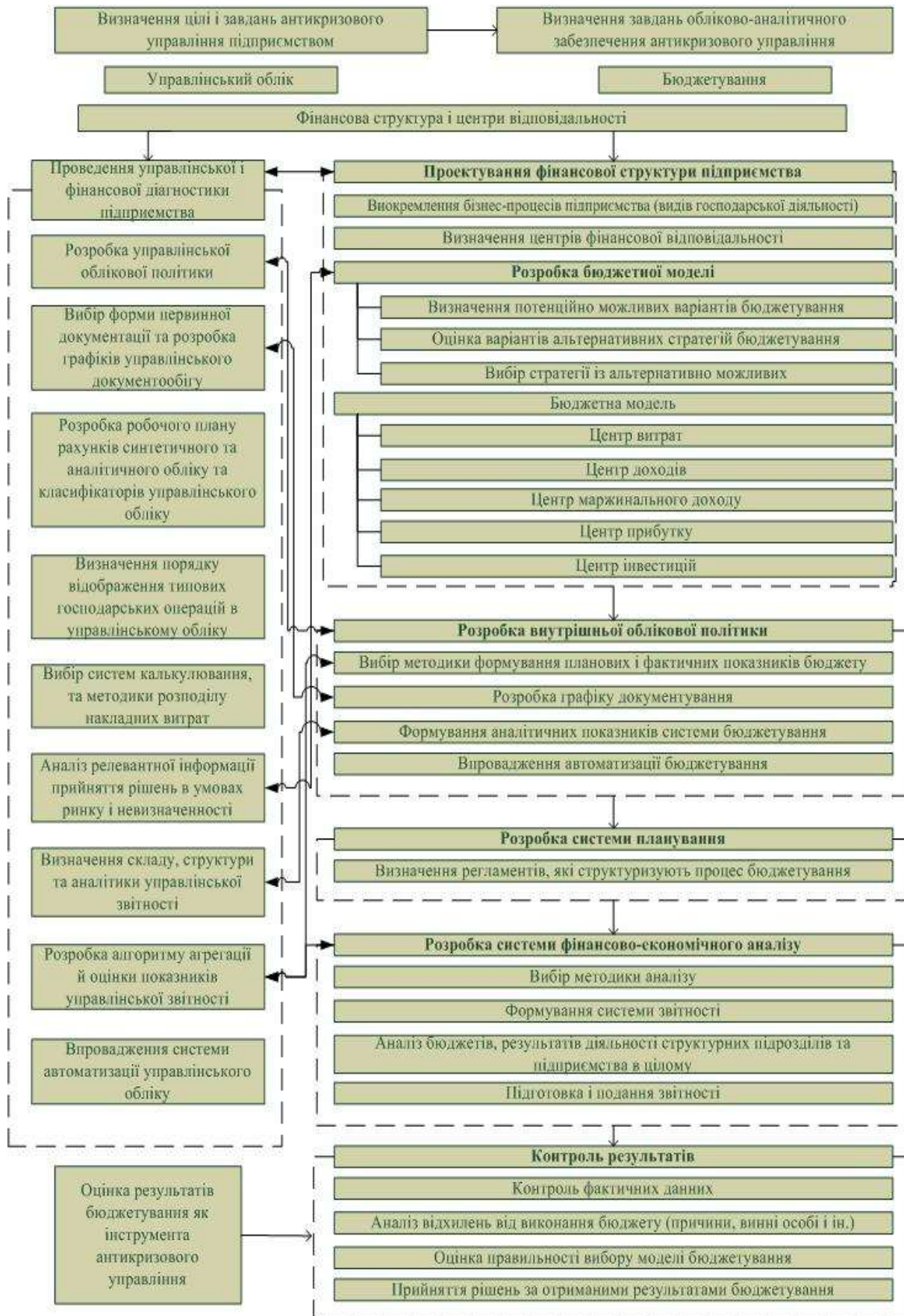


Рис. 1 – Інтеграція системи управлінського обліку і бюджетування в обліковому забезпеченні антикризового управління

ЛІТЕРАТУРА

1. Vera. Chizh. Valentina. Gavrylenko Models of crisis management in a changing environment / *Periodyk Naukowy Akademii Polonijnej*. – 2016. – nr. 3. – s. 105–112.
2. Бримсон, Дж. Процессно-ориентированное бюджетирование. Внедрение нового инструмента управления стоимостью компании / Дж. Бримсон; пер. с англ. В. Д. Горюновой; под общ. ред. В. В. Неудачина. – Москва: Вершина, 2007. – 336 с.
3. Друри К. Управленческий и производственный учет / К. Друри ; пер. с англ. В.Н. Егорова. – 6-е изд. – М.: Юнити-Дана, 2007. – 1401 с.
4. Друри К. Управленческий учет для бизнес-решений / К. Друри. – Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2003. – 655 с.
5. Anthony R. N., Reese J. S. (1975). Management accounting: Text and cases. Homewood, IL: Irwin.
6. Мескон М., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента. – М.: Дело, 1993. – 702 с.
7. Хорнгрен Ч. Управленческий учет: Пер. с англ. / Ч. Хорнгрен, Дж. Фостер, Ш. Датар. – 10-е изд. – СПб.: Питер, 2008. – 1008 с.
8. Карпова Т. П. Управленческий учет / Т. П. Карпова. – М.: Аудит; ЮНИТИ, 1998. – 350 с.
9. Голов С. Ф. Управленческий учёт / С. Ф. Голов. – Харьков: Фактор, 2009. – 784 с.
10. Нападовська Л. В. Управлінський облік: підручник для студ. вищ. навч. закл. – К.: Книга 2004. – 544 с.
11. Карминский, А. М. Контроллинг в бизнесе. Методологические и практические основы построения контроллинга в организациях / А. М. Карминский, Н. И. Оленев, А. Г. Примак [и др.]. – Москва: Финансы и статистика, 1998. – 256 с.
12. Шеремет А. Д. Управленческий учет: Учеб. пособие / А. Д. Шеремет, И. М. Волков, С. М. Шапигузов и др. / Под ред. А. Д. Шеремета. – М.: ФБК-ПРЕСС, 2000. – 512 с.
13. Вахрушина М. А. Бухгалтерский управленческий учет : учеб, для студ. вузов, обучающихся по экономическим специальностям / М. А. Вахрушина. – 6-е изд., доп. и перераб. – М.: Омега-Л., 2007. – 570 с.
14. Вахрушина М. А. Стратегический управленческий учет: / М. А. Вахрушина, М. И. Сидорова, Л. И. Борисова. Полный курс МБА – М.: РидГрупп, 2011. – 192 с.
15. Васильева Л. С. Бухгалтерский управленческий учет: учебное пособие / Л. С. Васильева, Д. И. Ряховский, М. В. Петровская. – М.: Эскиммо, 2007. – 368 с.
16. Кондратова И. Г. Бюджетирование как инструмент финансового планирования // И. Г. Кондратова Экономический анализ: теория и практика. 2007. № 4. С. 50–56.
17. Волкова О. Н. Бюджетирование и финансовый контроль в коммерческих организациях [Текст] / О. Н. Волкова. – М. : Финансы и статистика, 2007. – 272 с.
18. Шевчук В. Р. Стратегічний управлінський облік як система інформаційної підтримки конкурентної стратегії підприємства / В. Р. Шевчук // Вісник НУ «Львівська політехніка». – 2012. – № 722. – С. 281–285.
19. Шаховская Л. С., Хохлов В. В., Кулакова О. Г. Бюджетирование: теория и практика. – М.: КНОРУС, 2009. — С. 396.
20. Ковалев В. В. Введение в финансовый менеджмент. – М.: Финансы и статистика, 2012. – 768 с.
21. Савин В. Ю. Бюджетирование и анализ инвестиций и источников их финансирования в коммерческих организациях автореферат дис. канд. эк. наук: 08.00.05 / В. Ю. Савина. – Москва, 2011. – 25 с.
22. Стоянова Е. С. Финансовый менеджмент: теория и практика: Учебник / Е. С. Стоянова, И. Т. Балабанов, И. А. Бланк и др. / Под ред. Е. С. Стояновой. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Изд-во «Перспектива», 2000. – 656 с.
23. Шевчук Д. А. Бюджетирование: самоучитель. [Электронный ресурс] / Д. А. Шевчук. – Режим доступа до ресурсу: <https://litportal.ru/avtory/denis-shevchuk/read/page/1/kniga-byudzhetrovanie-samouchitel-46340.html>.

24 Безбородова Т. И. Учетно-аналитическое обеспечение экономической деятельности организаций в условиях антикризисного управления [монография] / Т. И. Безбородова. – М.: Издательский дом «НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА», 2014. – 240 с.

24. Гайдуцький П. І. Роль бухгалтерського обліку в попередженні економічних криз / П. І. Гайдуцький, В. М. Жук // Економіка України. – 2012. – № 12. – С. 72–82.

25. Гринчишин Я. М. Багатоаспектна роль бухгалтерського обліку та звітності в антикризовому фінансовому менеджменті підприємств / Я. М. Гринчишин // Економічні науки. Сер.: Облік і фінанси. – 2013. – Вип. 10 (1).

МЕХАНІЗМ ВЗАЄМОДІЇ ТА ВЗАЄМОЗВ'ЯЗКУ ЕКОНОМІЧНОЇ ТА ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ В КОНТЕКСТІ СТАЛОГО РОЗВИТКУ СУСПІЛЬСТВА

Головченко С. І., канд. екон. наук

Черкаський інститут пожежної безпеки імені Героїв Чорнобиля

Національного університету цивільного захисту України

Економічна безпека є найважливішою складовою структури кожного підприємства, регіону та держави в цілому, так як без достатнього визначення економічного потенціалу неможливо говорити про безпеку діяльності в широкому розумінні.

Поняття економічної безпеки підприємства протягом часу змінювалось, що безпосередньо пов'язано з розвитком економічної думки і особливостями функціонування підприємств. Спочатку економічна безпека підприємства розглядається як створення умов для збереження комерційної таємниці, приховування внутрішньої інформації підприємства від третіх осіб, насамперед конкурентів.

Потім підприємства більшою мірою стали відчувати вплив зовнішнього середовища на свою фінансово-господарську діяльність, що стало передумовою для поняття економічної безпеки підприємства як здатності протистояти несприятливому впливу зовнішнього середовища, яке в умовах ринкової економіки постійно змінюється.

В даному випадку доцільне більш широке трактування досліджуваного поняття – можливість забезпечення його стійкості в різноманітних, в тому числі і в несприятливих умовах, які утворюються у зовнішньому середовищі незалежно від міри його впливу на фінансово-господарську діяльність підприємства, масштабу і характеру внутрішніх змін. Економічна безпека підприємства далі стала визначатися не тільки як захищеність його діяльності від негативних впливів зовнішнього середовища, а також спроможність швидко усунути різноманітні загрози та/або пристосовуватися до існуючих умов.

Таким чином, дослідження еволюції поняття «економічна безпека» дозволяє нам під економічною безпекою підприємства розуміти не стільки як стан відсутності різного роду погроз його фінансово-господарської діяльності, скільки як процес, що забезпечує це стан. Цей процес здійснюється на всіх етапах життєвого циклу підприємства і на всіх стадіях його функціонування, включаючи матеріально-технічне постачання, виробництво продукції, здійснення різних господарських операцій, серед яких укладання угод і виконання договорів поставки.

Результатом забезпечення економічної безпеки в широкому сенсі слід вважати створення, підтримання й збільшення потоку матеріальних, фінансових, інформаційних та інших ресурсів підприємства, тобто відтворення підприємства.

Взагалі, поняття «стійкість» і «безпека» є найважливішими характеристиками економіки як єдиної системи. Так як природні ресурси, природне середовище є первинною умовою розвитку і основою його сталого поступального руху, розвиток

Секція 3. Стан та проблеми державного регулювання національної економіки

і стійкість не слід вважати протиставними процесами. Говорячи про «стійкості» економіки як системи, ми маємо на увазі міцність і надійність її елементів, здатність витримувати внутрішні і зовнішні навантаження, створення умов повторюваності процесу і збереження умов для життєдіяльності людини. У той же час «безпека» – це стан об'єкта (регіону, міста, будь-якої території) з точки зору здатності до нормального розвитку в умовах нейтралізації внутрішніх і зовнішніх загроз, а також дії непередбачуваних і важкопрогнозованих чинників, що несприятливо впливають на стан об'єкта. Чим більш стійка будь-яка економічна система, чим життєздатніша економіка з точки зору її безпеки, тим більше можливостей забезпечити екологічну безпеку.

Усвідомлення необхідності поєднувати екологічні та економічні інтереси, розвиток наукового підходу до формування еколого-економічної системи та управління нею з метою досягнення і збереження стану еколого-економічної безпеки всіх об'єктів, особливо «слабких» ланок, загроза інтересам яких може серйозно вплинути в цілому на національну безпеку держави, все це підвищує актуальність побудови складної еколого-економічної системи та формування еколого-економічної політики держави [1]. Забезпечення розвитку промислових підприємств на тлі скорочення можливих загроз їх еколого-економічної безпеки є дуже своєчасним.

Між ефективністю діяльності господарюючих суб'єктів і екологічною безпекою існують прямі і зворотні зв'язки. Високий рівень екологічної безпеки може бути забезпечене високим рівнем ефективності виробництва, який дозволяє формувати ресурси підприємства, що спрямовуються на фінансування природоохоронних заходів та заходів з охорони здоров'я людей. З іншого боку, високий рівень екологічної безпеки, забезпечуючи зниження захворюваності та смертності, зростання народжуваності, відтворення ресурсів усіх видів, дозволяє підвищувати ефективність виробництва. Тут є певне протиріччя, яке пов'язане з економічними інтересами господарюючих суб'єктів.

Поточні витрати на екологічні заходи включаються у собівартість продукції, а в частині інвестицій фінансуються за рахунок прибутку підприємств. У будь-якому випадку ці витрати призводять до зниження величини прибутку, що залишається в розпорядженні підприємства і в особливості підлягає розподілу між власниками. Ця обставина стає гальмом для впровадження ефективних природоохоронних проектів. Але з іншого боку, економія на природоохоронних заходах в кінцевому підсумку призводить до серйозних соціально-економічних наслідків, які знижують ефективність виробництва, а значить, і прибуток, на який претендують власники.

Таким чином, рішення будь-яких екологічних проблем практично невіддільне від економічних; при цьому нераціональне природокористування призводить до економічних втрат, а нестача коштів заважає впоратися з екологічними проблемами.

Економічна та екологічна безпеки взаємопов'язані і доповнюють один одного. Зазначимо, що, безперечно, вирішальна, базисна роль у державній безпеці належить економічній безпеці. Виробництво, розподіл і споживання матеріальних благ первинні для кожної галузі та сфери діяльності, визначають життєдіяльність і життєздатність суспільства. Екологічну безпеку можна розглядати як одне з найважливіших умов забезпечення безпеки економічної, так як економічна стабільність неможлива при екологічній нестабільності. При цьому необхідно враховувати наступне: економічна, екологічна, та інші види безпеки – це рівноправні категорії. Кожен з видів безпеки може досить яскраво проявлятися у сфері дії іншого, доповнюючи і послаблюючи його вплив. Економічна безпека, проникаючи в екологічну безпеку та взаємодіючи з нею, акумулює в собі її вплив, залишаючись при цьому основою (базисом) національної безпеки.

На рис. 1 окремо показано взаємовплив екологічної та економічної безпеки.

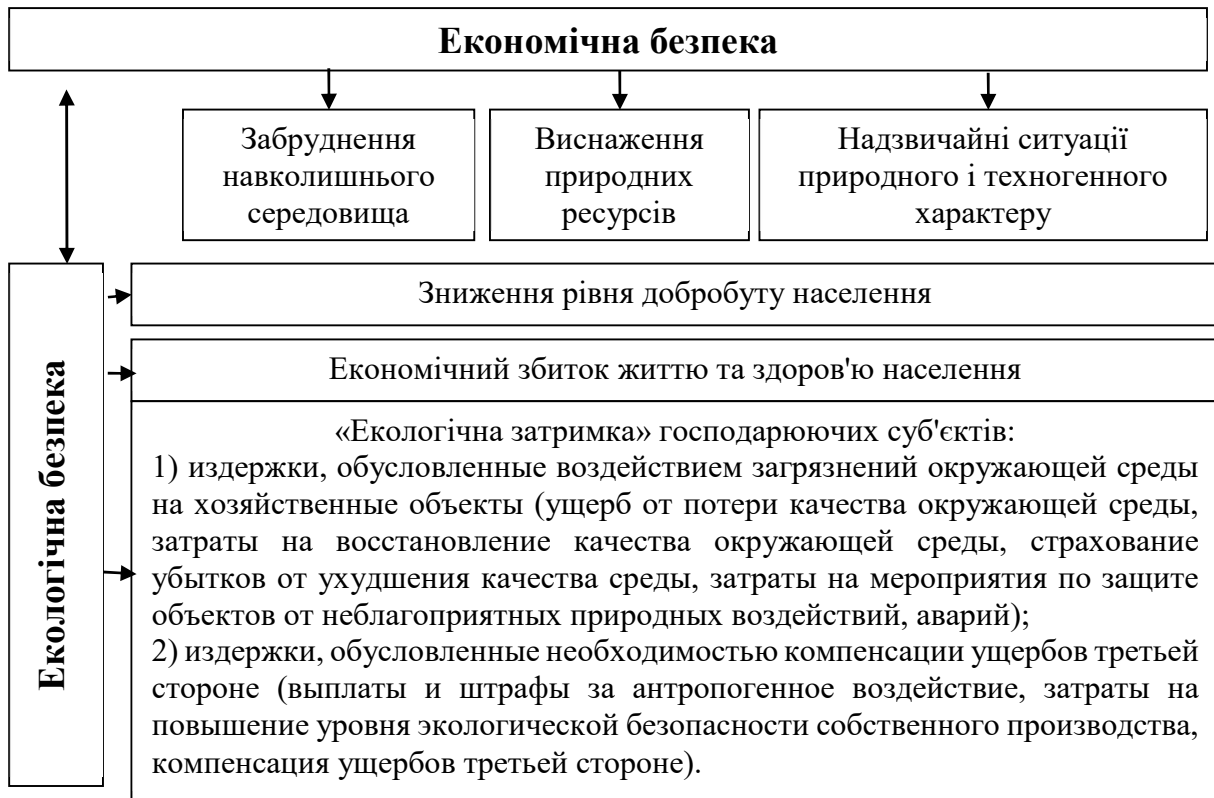


Рис. 1 – Фактори взаємовпливу екологічної і економічної безпеки

Виявлення загроз у різноманітних сферах діяльності при діагностиці еколого-економічної ситуації території є однією із складових оцінки стану безпеки. Розкриття основних загроз безпеки дозволяє не тільки виконувати характеристику ступеня їх дії на території, але і виявляти наслідки і причинно-наслідкові зв'язки, тобто діагностувати стан соціально-економічної та екологічної безпеки території. Враховуючи багатоаспектність даної проблеми, наявність різноманітних підходів до її вирішення, нами запропоновано наступний порядок оцінки екологічної безпеки як фактора забезпечення економічної безпеки:

1) розрахунок економічної безпеки території виконується з використанням методики Міністерства економічного розвитку і торгівлі України [2];

2) для розрахунку рівня екологічної безпеки розробляється модуль оцінки екологічної безпеки території, що включає класифікацію загроз і наслідків, систему описових і оціночних індикаторів та обґрунтування їх порогових значень.

З питання щодо критеріїв і показників рівня екологічної безпеки існує великий спектр думок, що підтверджує необхідність подальших досліджень у напрямку вивчення практичного досвіду застосування цих показників в сучасних умовах.

Проблема оцінки екологічної безпеки розглядається автором в рамках концепції екологічної безпеки, для якої провідним критерієм є якість навколишнього середовища, яка підтримується збереженням її основної функції (здатності до самовідновлення). У цьому випадку найбільш прийнятним методичним підходом до оцінки екологічної безпеки є ступінь антропогенного впливу і його сприйняття біосферою, що впливає в кінцевому підсумку на її репродуктивну здатність.

Для територій регіонального рівня достатньо обґрунтованим у науковому плані, апробованим на практиці є підхід до оцінки екологічної безпеки, заснований на співставленні природного і техногенного потенціалів території.

Базовим показником, що характеризує репродуктивну здатність навколишнього природного середовища, може виступати екологічна ємність території. Це пояснюється тим, що при втраті здатності навколишнього

Секція 3. Стан та проблеми державного регулювання національної економіки

середовища до самовідновлення економічна система не буде відповідати основним критеріям. З цих позицій ступінь вичерпання екологічної ємності дозволить зробити висновок про рівень екологічної безпеки економічних систем.

Система оцінки екологічної безпеки території, що пропонується автором, базується на наступних основних положеннях:

1. Найбільш обґрунтованими і застосовуваними на практиці є два підходи, які включають в себе оцінку екологічної техноємності території [3, с. 223]. Один з них заснований на емпірично обраних заданих обмеженнях або межах техногенних потоків і рівнів шкідливих факторів. Інший – на екологічній характеристиці сукупності природних умов і реципієнтів території, їх чутливість і витривалість по відношенню до антропогенних впливів. У відповідності з цим підходом екологічна техноємність території виражається як частина загальної екологічної ємності території, що визначається статистичним максимумом природної мінливості екологічно значимих параметрів системи.

2. Для оцінки екологічної ємності атмосферного повітря пропонується використовувати підхід, заснований на визначенні річного обсягу відтворення кисню [4].

3. Для оцінки рівня екологічної безпеки території виділені наступні основні екологічно значущі параметри навколишнього природного середовища території: кількісні характеристики кисню в атмосферному повітрі, наявність природних водних і рослинних ресурсів. Відхилення характеристичного складу середовища (кисню, води, рослинності) від природного рівня його коливань визначається коефіцієнтом варіації, значення якого вибираються з урахуванням фонового рівня забруднення на території.

4. Порівняння екологічної техноємності з антропогенним впливом дає кількісну характеристику, яка дозволяє оцінити рівень екологічної безпеки. З цією метою вводиться показник, що визначає рівень екологічної безпеки елементів природного середовища та території – коефіцієнт стійкості до антропогенного навантаження. Отримані розрахункові значення коефіцієнта можуть зіставлятися з нормативами або задаватися в межах порогових значень зміни показника. Граничні значення дають можливість ранжувати території за рівнем екологічної безпеки, що є важливим для проведення порівняльного аналізу територій на регіональному рівні.

У відповідності з викладеними вище методичними принципами рівень екологічної безпеки буде розраховуватися в логічній послідовності, вказаній на рис. 2.

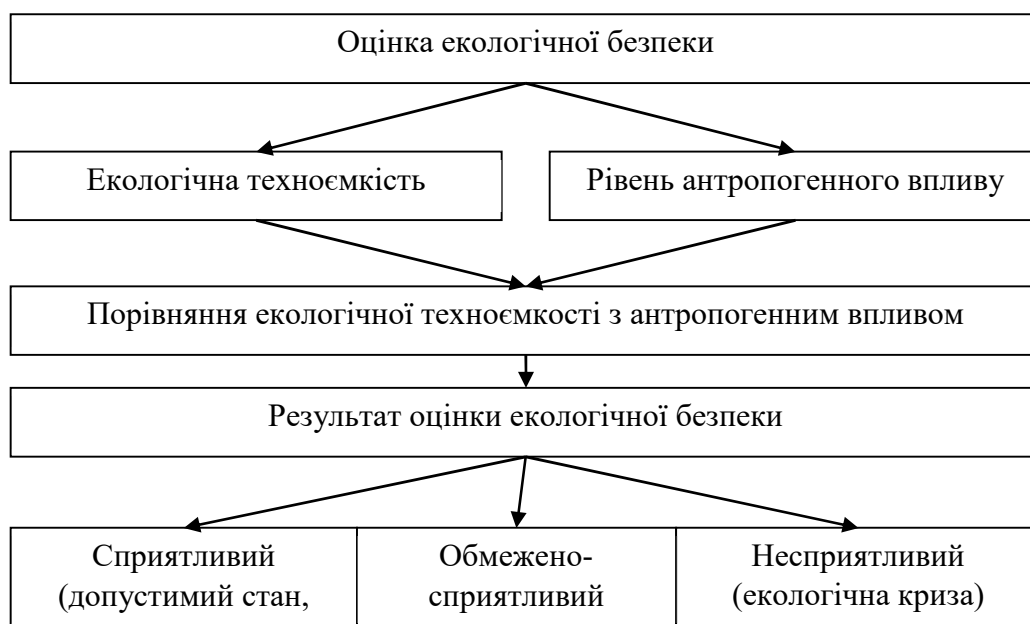


Рис. 2 – Блок-схема екологічної оцінки території

Порівняння антропогенного навантаження на територію та її екологічної техноємкості дозволяє визначити значення рівня екологічної безпеки території, яке запропоновано оцінювати коефіцієнтом стійкості до антропогенного навантаження. Розрахунок коефіцієнта стійкості до антропогенного навантаження визначається за кожним виділеним *i*-им середовищем забруднення шляхом зіставлення техногенної ємкості (потенціалу) та антропогенного навантаження території.

Для отримання зведеної оцінки рівня безпеки території знаходиться інтегральний коефіцієнт стійкості до антропогенного навантаження, що розраховується як сума коефіцієнтів середовищ, зважених на показник значущості забруднення кожної з розглянутих середовищ.

Оцінка рівня екологічної безпеки дозволяє формувати пріоритетні напрями екологічної політики територій регіонального рівня. Залежно від стану екологічної безпеки можна визначити стратегію розвитку території.

Метою екологічної безпеки в економічній системі є не тільки взаємодія суспільства, природи і людини, але і відносини людей в області збереження природноресурсного потенціалу.

Таким чином, екологічну безпеку можна визначити, як систему відносин з приводу дотримання соціально-економічних інтересів природокористувачів за умов мінімізації антропогенного впливу на довкілля та збереження природних ресурсів, які забезпечують стале економічне зростання на основі ефективності їх використання, так і підвищення якості життя населення.

Сформоване нами поняття сутності категорії «екологічна безпека» характеризується наступними відмінними особливостями:

- пов'язуються інтереси інститутів влади щодо мінімізації впливу і захисту навколишнього середовища з інтересами її користувачів, причому не тільки економічних, але і соціальних;
- акцент робиться не тільки на збереження поточного стану, але і формування потенціалу використання природних ресурсів у майбутньому;
- виділяється значення показників ефективності використання ресурсів у рамках оцінки критеріїв впливу та факторів зниження навантаження на навколишнє середовище.

Такий підхід дозволяє розглядати проблеми екологічної безпеки в контексті з питаннями забезпечення соціально-економічної ефективності діяльності промислових підприємств.

Аналіз сучасної екологічної ситуації приводить до висновку, що відновлення та збереження якості навколишнього середовища вимагає не стільки скорочення обсягів промислового виробництва, скільки скорочення обсягів вилучення з природи її сировинних матеріалів і скорочення забруднення навколишнього середовища. Фахівці однозначно стверджують, що головним напрямком економічно сталого розвитку країни та її окремих регіонів є поліпшення якості навколишнього середовища та підвищення ефективності природокористування. Однак, якість навколишнього середовища при цьому стабільно погіршується, зокрема, посилюється забруднення атмосферного повітря і води [5].

Економічний механізм регулювання функціонування підприємств в умовах забезпечення екологічної безпеки має враховувати інтереси власників в отриманні прибутку; інтереси працівників – в безпечних умовах праці; інтереси держави в отриманні податків і різних виплат і зборів екологічного характеру; інтереси

Секція 3. Стан та проблеми державного регулювання національної економіки

населення, що не має відношення до даного підприємства, але яка проживає на даній території в якості навколишнього середовища.

До найважливіших економічних інструментів регулювання ефективності виробництва в умовах забезпечення екологічної безпеки належать:

- механізм акумулювання власних фінансових ресурсів і залучення коштів для створення на підприємстві екологічного фонду або системи екологічного страхування;
- організація бухгалтерського управлінського обліку і аудиту екологічної діяльності підприємств;
- удосконалення податкового менеджменту в цілях реалізації податкових пільг, пов'язаних з екологічними витратами;
- обґрунтування системи показників розрахунку економічної та соціальної ефективності екологічних заходів.

Особливу роль відіграють ті інструменти, які пов'язані з забезпеченням екологічної безпеки і одночасно впливають на економічну і соціальну ефективність діяльності підприємства. На наш погляд, в рамках регіональної політики, необхідний механізм стимулювання діяльності промислового підприємства, що базується на визначенні загального допустимого нормативу викидів в межах території регіону і видачі квот, частина яких може бути реалізована іншим підприємствам при фактичному скороченні викидів.

Такий підхід передбачає відмову від єдиних технічних вимог до джерел забруднення і надає компаніям можливість вибору способів досягнення загального допустимого нормативу викиду (за рахунок переходу на більш екологічний вид палива, заміни технологій, зміни профілю виробництва, скорочення або закриття деяких небезпечних виробництв тощо). Продаж частини квот дозволить знизити витрати на охорону навколишнього середовища.

Економічний механізм забезпечення екологічної безпеки території можна розглядати як сукупність інструментів, що дозволяють формувати, накопичувати, відтворювати і доцільно використовувати різні ресурси, необхідні для захисту населення і природи від негативного впливу людини на навколишнє середовище. Процес розробки економічного забезпечення екологічної безпеки території передбачає формування механізму з властивими йому інструментами різної дії, які в сукупності забезпечать економічну ефективність заходів по забезпеченню екологічної безпеки.

Різна функціональна спрямованість окремих інструментів дозволяє виділяти структурні блоки механізму – функціональні компоненти. Виділення функціональних компонент механізму забезпечення екологічної безпеки базується на комплексному і функціональному підході до визначення сфер забезпечення екологічної безпеки та формування інструментарію. Виходячи з цього, необхідно враховувати економіко-фінансову, технологічну, організаційну, інформаційну, нормативно-правову та соціально-культурну компоненти механізму забезпечення екологічної безпеки території, кожна з яких містить відповідний набір інструментів (Рис. 3).

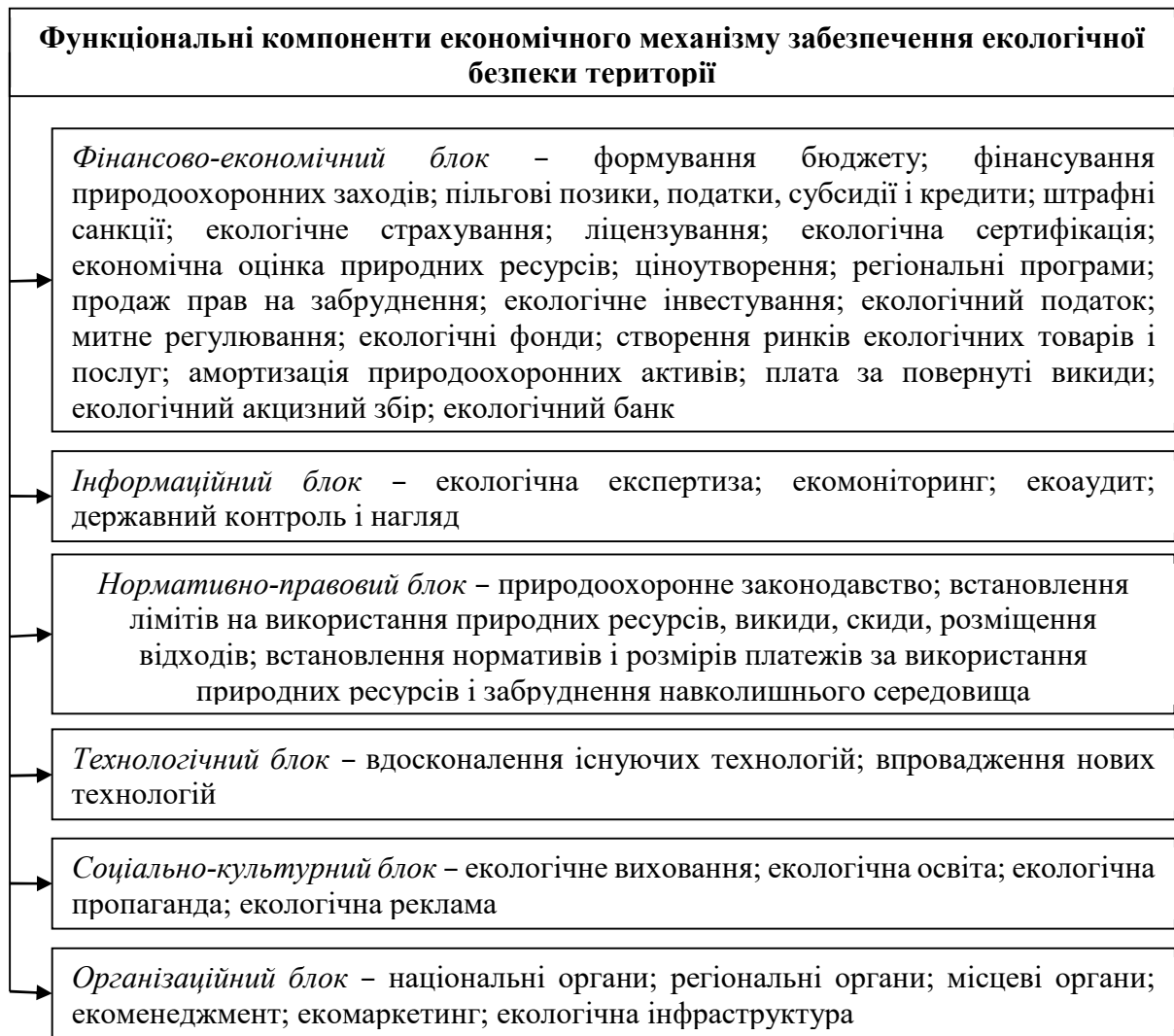


Рис. 3 – Функціональні компоненти економічного механізму забезпечення екологічної безпеки території

Сукупність означених компонент в економічному механізмі забезпечення екологічної безпеки території дасть змогу забезпечити всебічну ефективність діючого механізму.

Інструменти фінансово-економічної компоненти механізму, можна класифікувати наступним чином: інструменти фінансового забезпечення екологічної безпеки, економічні інструменти примусово-обмежувальної та стимулюючо-компенсаційної дії, нефінансові економічні інструменти ринкового регулювання.

Формування бюджету. Формування бюджету відбувається для цілей охорони та раціонального використання водних, мінеральних, земельних ресурсів, створення лісових насаджень, збереження природно заповідного фонду та ін. Основним джерелом покриття вказаних витрат є платежі за використання відповідних природних ресурсів, а також платежі за забруднення навколишнього природного середовища.

Фінансування природоохоронних заходів. Фінансування природоохоронних заходів може здійснюватися за рахунок особливої статті державного бюджету, коштів позабюджетних екологічних фондів або за рахунок коштів самих підприємств-природокористувачів.

Екологічне інвестування. Екологічні інвестиції можна розглядати як капітальні вкладення підприємства на природоохоронні заходи та оновлення та капітальний ремонт фондів природоохоронного призначення. Велике значення

Секція 3. Стан та проблеми державного регулювання національної економіки

для забезпечення екологічної безпеки території мають також іноземні екологічно орієнтовані інвестиції [6].

Екологічний банк. В результаті дослідження особливостей діяльності комерційного екологічного банку [7], виділено ряд його функцій: нагромадження і мобілізація на цілі природокористування грошових коштів суб'єктів природокористування та інших зацікавлених суб'єктів; взаємне кредитування господарських суб'єктів; переливання коштів в найбільш ефективні види діяльності в рамках природокористування; фінансування програмних природоохоронних заходів; екологічне страхування та кредитування; фінансове управління природокористуванням території; виконання розрахунків для акціонерів і користувачів банку. Поєднання комерційних і некомерційних функцій дозволяє екологічному банку одночасно впливати на рівень екологічної безпеки і отримувати прибуток від оперування акумульованими фінансовими засобами.

Екологічні фонди. Екологічні фонди створюються для акумулювання, мобілізації фінансових ресурсів з метою кредитування та фінансування цільових екологічних програм і проектів, здійснення розширеного відтворення екологічних платежів. Джерелами фінансування цих фондів можуть виступати: платежі підприємств за викиди й скиди забруднюючих речовин, розміщення відходів у навколишньому природному середовищі, платежі за понадлімітне використання природних ресурсів, компенсація шкоди, заподіяної внаслідок порушення природоохоронного законодавства, прибутки від комерційної та господарської діяльності, цільові та добровільні внески, інші дозволені законодавством надходження [8].

Пільгові позики, податки, субсидії і кредити. Використовуються при впровадженні і використанні екологічно безпечних технологій. Субсидії як правило видаються на державні екологічні проекти, дотації на екологічно чисту продукцію, державна підтримка фірм, які виготовляють природоохоронне обладнання. Пільгове кредитування нами розглядається як складову частину витратного механізму функціонування екологічних фондів. У разі, якщо підприємство за період кредитування знизило або стабілізувало негативний вплив на навколишнє середовище, то кредитні ресурси вважаються витраченими за призначенням і не повертаються у фонд. Якщо кредитні умови не виконані, то після закінчення терміну кредиту, сума кредиту повертається в екологічний фонд.

Штрафні санкції. Штрафні санкції застосовують у випадках порушення вимог екологічних стандартів і перевищення нормативів і лімітів на використання природних ресурсів, викиди, скиди, розміщення відходів. Екологічні штрафи повинні передбачати повне відшкодування заподіяної екологічної шкоди, і, крім того, бути інструментом економічного покарання за незадовільне використання довкілля і природних ресурсів.

Ціноутворення. Регулювання питань екологічної безпеки за допомогою ціноутворення відбувається в результаті відображення екологічних витрат у структурі ціни на ресурси і продукцію, встановлення ціни на природні ресурси з урахуванням їх еколого-економічної характеристики.

Екологічний податок. Екологічний податок може стягуватися як плата за лімітні та понадлімітні викиди в атмосферу забруднювальних речовин, скидання забруднювальних речовин у води, а також підземні горизонти, розміщення відходів, а також екоподаток на продукцію та послуги, у процесі виробництва та експлуатації яких відбувається забруднення навколишнього середовища або шкідливий вплив на людину.

Амортизація природоохоронних активів. Застосування прискореної амортизації активів природоохоронного призначення передбачає пільгові терміни їх списання, коли в перші роки експлуатації сума амортизації нараховується в більшому розмірі, ніж в наступні.

Забезпечення цивільної безпеки України: сучасний стан і перспективи

Плата за повернуті викиди. Введення спеціальних компенсаційних платежів природокористувачам, які за рахунок застосування природозберігаючих технологій домоглися зменшення забруднення навколишнього природного середовища.

Екологічний акцизний збір. Даний інструмент передбачає акцизний збір з товарів екологічно небезпечних у споживанні. внаслідок цього останні стають менш конкурентоспроможними на ринках.

Екологічне страхування. Екологічного страхування – це страхування відповідальності об'єктів – потенційних винуватців аварійного, ненавмисного забруднення середовища, і страхування власних збитків, що виникають у джерела такого забруднення [9]. Економічна сутність страхування полягає в тому, що воно виступає як сукупність особливих перерозподільних відносин між його учасниками з приводу формування за рахунок грошових внесків цільового страхового фонду, призначеного для відшкодування можливого збитку підприємствам і організаціям, а також для надання грошової допомоги громадянам.

Ліцензування. Спеціальні ліцензії на окремі види природокористування видаються органами управління лісовими, водними і біологічними ресурсами, надрами на підставі регіональних лімітів використання природних ресурсів та викидів (скидів, розміщення відходів) забруднюючих речовин в навколишнє середовище.

Екологічна сертифікація. В даний час міжнародної організацією по стандартизації (ІСО) сформовані єдині міжнародні підходи до впровадження і використання природоохоронних стандартів, а також включення екологічних нормативів стандарти на продукцію.

Економічна оцінка природних ресурсів. За результатами досліджень науковців [10] виділяють наступні підходи до економічної оцінки природних ресурсів: ринкова оцінка природних благ, рентна оцінка, оцінка на основі витрат, оцінка альтернативної вартості (упущеної вигоди), оцінка загальної економічної цінності (вартості).

Регіональні програми. Розробка і проведення регіональних еколого-економічних програм, є методом реалізації програмно-цільового підходу до регіонального управління. У такій програмі на основі обліку специфіки природних умов території, історичних та національних традицій, рівня соціально-економічного розвитку забезпечується міжгалузеве раціональне використання і відтворення природних ресурсів, комплексне вирішення територіальних еколого-економічних проблем.

Продаж прав на забруднення. Даний інструмент, передбачає організаційно-економічний механізм, який дозволяє підприємствам природокористувачам території продавати або купувати екологічні квоти, ліміти та інші природоохоронні норми на допустимі рівні забруднення за умови виконання встановлених законодавством вимог.

Митне регулювання. Митне регулювання екологічної безпеки розглядається як встановлення підвищених ввізних митних ставок на продукцію, вживану або екологічно небезпечну, і, відповідно, знижених у випадках, коли виготовлення аналогічної продукції на вітчизняних підприємствах пов'язано з екологічно небезпечними виробництвами.

Створення ринків екологічних товарів і послуг. Досліджуючи особливості екологічного ринку [11] характеризуємо його наступним чином: на даному ринку представлені виробники, що пропонують екологічно чисті товари, технології їх виробництва, а також послуги по забезпеченню екологічної безпеки, підвищення рівня екологічної безпеки, широкий спектр проектних, аналітичних, консалтингових, експертних послуг.

Таким чином, управління комплексним механізмом забезпечення екологічної безпеки території передбачає формування сукупності економічних інструментів, а також організаційної, технологічної, нормативно-правової та

соціально-культурної компонент механізму, кожна з яких містить певний набір інструментів і потребує окремого вивчення. Важливим напрямком досліджень в даній області виступає аналіз принципів і послідовності етапів формування комплексного економічного механізму забезпечення екологічної безпеки території, що має значення для вибору найбільш пріоритетних методів та інструментів управління екологічною ситуацією території.

ЛІТЕРАТУРА

1. Хлобистов Є. В. Фінансові механізми екологічної політики // Стратегія розвитку України (економіка, соціологія, право) : наук. журн. – Вип. 3–4 / голов. ред. О. П. Степанов – К. : НАНУ, 2004. – С. 744 – 752.
2. Методичні рекомендації щодо розрахунку рівня економічної безпеки України: Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 29.10.2013 № 1277 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://cct.com.ua/2013/29.10.2013_1277.htm.
3. Васюта О.А. Екологічна політика України на зламі тисячоліть : моногр. – К. : КМУ, 2003. – 306 с.
4. Веклич О. О., Бугас В. В. Потрібен «евроремонт» економічного механізму екологічного регулювання // Вісн. НАН України. – 2006. – № 3. – С. 49 – 57.
5. Голян В. А. Природокористування як сфера економічних відносин: суперечності та пріоритети // Економіка та держава. – 2007. – № 6. – С. 20 – 22.
6. Дорошенко Л., Тищенко А. Методологічні проблеми регулювання природоохоронної діяльності / Економіка України. – 1994. – № 1. – С. 66.
7. Христенко С., Харічков С., Шликова Н. Екологічний банк як зовнішня ланка в системі управління охороною навколишнього середовища. – 1994. – № 9. – С. 91.
8. Пилипчук Н., Колмакова В. Роль екологічних фондів в період переходу до ринкової економіки / Економіка України. – 1998. – № 2. – С. 77.
9. Харічков С., Андреева Н. Система інструментів мобілізації природно-ресурсного потенціалу і екологізації регіонального розвитку / Вісник економічної науки України. – 2005. – № 1. – С.137.
10. Черваньов И., Боков В. Якість природи як споживча вартість / Культура народів Причорномор'я. – 2001. – № 16. – С. 186–188.
11. Потапенко Н. Особливості формування ринку екологобезпечних товарів, технологій та послуг в Україні / Економіка України. – 2001. – № 8. – С. 28 – 29.

МЕХАНІЗМ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПІДРОЗДІЛІВ ДСНС УКРАЇНИ

Кришталь Т. М., д-р екон. наук, доцент

Тищенко О. М., канд. техн. наук, професор

Черкаський інститут пожежної безпеки імені Героїв Чорнобиля

Національного університету цивільного захисту України

Постановка проблеми. В умовах сьогодення на ефективність реалізації державної політики у сфері цивільного захисту негативний вплив здійснюють ряд чинників, зокрема, незадовільний стан фінансування органів управління та сил цивільного захисту, брак фінансових ресурсів для оновлення матеріально-технічної бази, обмеженість джерел формування фінансових ресурсів та жорстка регламентація напрямків їх використання. До того ж державні програми з питань цивільного захисту, які приймаються, не завжди підтверджуються достатнім

фінансуванню, внаслідок чого не виконуються у повному обсязі. Відповідно в сучасних умовах обмеженості фінансових ресурсів потрібне проведення глибокого і всебічного аналізу механізму фінансового забезпечення діяльності підрозділів ДСНС України з метою виявлення додаткових джерел фінансування та шляхів оптимізації використання наявних ресурсів.

Враховуючи, що на території України продовжують діяти АЕС, підприємства, які використовують у виробництві, перевозять та зберігають значну кількість небезпечних хімічних речовин (НХР), крім того, щорічно виникає велика кількість надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру, то стає очевидним, що проблема надійного та своєчасного фінансового забезпечення діяльності підрозділів ДСНС України є актуальною.

Варто констатувати, що однією з найголовніших проблем реалізації державної політики у сфері цивільного захисту є забезпечення належного рівня фінансування підрозділів ДСНС України. В останні роки простежується тенденція до зростання видатків Державного бюджету України на забезпечення діяльності ДСНС України, але їх обсяг є недостатнім, щоб забезпечити належний рівень фінансування. За таких умов неможливо забезпечити необхідний рівень захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, а відповідно і національної безпеки в країні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам фінансового забезпечення діяльності бюджетних установ свої дослідження присвятили ряд науковців, зокрема, Богомолів А., Василик О., Герасименко Г., Думікян А., Д'яконов І., Єпіфанов А., Канєва Т., Книш М., Кузнецов Б., Лук'янов М., Опарін В., Остапенко В., Пасічник Ю., Пігуль Н., Попова Р., Романенко І., Сало І. та ін.

Безпосередньо проблеми фінансового забезпечення підрозділів ДСНС України досліджували такі вчені: Бублик М., Куценко М., Лега Н., Подобед С., Труш О., Чубань В., Чубенко А. та ін.

Виклад основного матеріалу. Державна служба України з надзвичайних ситуацій є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ. ДСНС реалізує державну політику в сфері цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності [1].

Підрозділи ДСНС України є складовою бюджетної сфери.

Бюджетні установи – органи державної влади, органи місцевого самоврядування, а також організації, створені ними у встановленому порядку, що повністю утримуються за рахунок відповідно державного бюджету чи місцевого бюджету [2]. Мета створення і основна діяльність бюджетних закладів не передбачає одержання прибутку. Основою ефективного їх функціонування є фінансове забезпечення.

До нагальних проблем, які є характерними для підрозділів ДСНС України, на нашу думку, слід віднести наступні: жорстке кошторисне фінансування у відповідності до чітко визначених статей доходів та видатків; кошти розподіляються у відповідності до застарілих методик та підходів; наявність постійного дефіциту коштів призводить до неможливості своєчасного оновлення матеріально-технічної бази підрозділів; наявна система звітності та обліку не забезпечує одержання інформації в обсягах, достатніх для забезпечення більш оптимального планування та використання коштів; до того ж залишається надмірна бюрократизація системи ДСНС України.

Секція 3. Стан та проблеми державного регулювання національної економіки

В умовах недостатності коштів для фінансування підрозділів ДСНС України, фінансові ресурси, в першу чергу, спрямовується на виплату заробітної плати працівників, оскільки вона належить до захищених статей бюджетного фінансування.

Фінансування заходів у сфері цивільного захисту, включаючи заходи щодо попередження, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру здійснюється за рахунок коштів державного бюджету, місцевих бюджетів, коштів суб'єктів господарювання, інших не заборонених законодавством джерел.

Фінансове забезпечення діяльності підрозділів з питань цивільного захисту суб'єктів господарювання здійснюється за рахунок коштів таких суб'єктів господарювання.

Фінансове забезпечення діяльності сил цивільного захисту здійснюється за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, коштів суб'єктів господарювання, інших не заборонених законодавством джерел [3].

Попри наявність власних джерел фінансування, основним для бюджетних установ залишається їх фінансове забезпечення з бюджетів різних рівнів. Щодо інших джерел, то вони виступають здебільшого додатковим джерелом фінансування.

Як бачимо із даних, представлених в Таблиці 1, для забезпечення діяльності ДСНС Законом України «Про Державний бюджет України на 2017 рік» передбачено видатки у сумі 7,98 млрд грн, що на 2,41 млрд грн більше порівняно з 2016 роком та складає близько 41 % від потреби.

Табл. 1 – Розподіл видатків Державного бюджету України на 2016 – 2017 роки для Державної служби України з надзвичайних ситуацій (тис. грн)

№ п/п	Видатки	2016 рік	2017 рік
1.	Керівництво та управління у сфері надзвичайних ситуацій	77 798,0	96 746,6
2.	Авіаційні роботи з пошуку і рятування	7 925,2	9 823,0
3.	Гідрометеорологічна діяльність	252 878,9	321 425,5
4.	Прикладні наукові та науково-технічні розробки, виконання робіт за державними цільовими програмами і державним замовленням у сфері гідрометеорології, підготовка наукових кадрів	17 214,9	22 461,8
5.	Прикладні наукові та науково-технічні розробки, виконання робіт за державними цільовими програмами і державним замовленням у сфері цивільного захисту та пожежної безпеки, підготовка наукових кадрів	24 215,0	32 110,2
6.	Придбання пожежної та іншої спеціальної техніки вітчизняного виробництва	400 835,7	600 835,7
7.	Забезпечення діяльності сил цивільного захисту	4 339 254,9	6 343 576,6
8.	Видатки для Державної служби України з надзвичайних ситуацій на реалізацію заходів щодо підвищення обороноздатності і безпеки держави	100 000,0	100 000,0
9.	Підготовка кадрів у сфері цивільного захисту	348 188,2	453 523,0
10.	Всього:	5 568 310,8	7 980 502,4

Джерело: складено автором за даними [4].

Безумовно, фінансування ДСНС України з 2017 року набуло позитивної динаміки до збільшення, що дозволяє виконувати основні завдання. Зокрема, для технічного забезпечення органів управління та аварійно-рятувальних і пожежно-рятувальних формувань у 2017 році було виділено 740,8 млн гривень, що дозволило закупити 130 одиниць пожежно-рятувальної техніки, піротехнічні машини важкого типу, 5 одиниць інженерної техніки та вперше здійснено закупівлю 4 сідельних тягачів з напівпричіпами-ваговозами для транспортування важкої інженерної техніки до оборонних рубежів у зоні проведення АТО та 8 піротехнічних машин легкого типу.

Вагому роль сьогодні у забезпеченні діяльності підрозділів ДСНС України відіграють додаткові джерела фінансування. Так, завдяки співпраці з Німецьким товариством міжнародного співробітництва (GIZ), Міністерством закордонних справ Федеративної Республіки Німеччина (ВВК), Українським науково-технологічним центром, Управлінням ООН з обслуговування проектів, Відділом оборонного співробітництва Посольства Сполучених Штатів Америки, Відділом викликів у сфері безпеки Штаб-квартири НАТО, Посольством Франції в Україні, Міністерством внутрішніх справ Румунії, Урядом Естонської Республіки, Урядом Китайської Народної Республіки ДСНС України отримала допомогу у вигляді 10 одиниць спеціальних аварійно-рятувальних машин, 8 автомобілів для піротехнічних підрозділів, 930 дихальних апаратів на стисненому повітрі, захисний одяг для пожежних, пожежно-технічні засоби, засоби захисту від радіаційної, хімічної, біологічної та ядерної загрози, засоби забезпечення проведення піротехнічних робіт на загальну суму близько 135,2 млн. гривень. За рахунок отриманої гуманітарної та міжнародної технічної допомоги і проведених закупівель покращено забезпечення підпорядкованих підрозділів ДСНС України.

ДСНС України у 2017 році проведено роботу щодо залучення коштів у вигляді субвенцій місцевих органів влади для покращення матеріально-технічного забезпечення підрозділів. Загальна сума залучених коштів склала понад 175 млн гривень. Зазначені кошти були спрямовані на закупівлю рятувальної техніки, обладнання, а також реконструкцію пожежних частин [5].

Фінансове забезпечення органів та підрозділів ДСНС України – це метод фінансового механізму, що визначає принципи, джерела й форми фінансування суб'єктів господарювання, чия діяльність спрямована на охорону життя та здоров'я громадян, збереження та відновлення національного багатства і навколишнього природного середовища від надзвичайних ситуацій та їх наслідків [6].

На нашу думку, механізм фінансового забезпечення діяльності підрозділів ДСНС України являє собою сукупність принципів, форм і методів створення та використання фінансових ресурсів з метою забезпечення ефективного функціонування органів управління і підрозділів цивільного захисту (рис. 1).

Основною формою фінансового забезпечення підрозділів ДСНС України є бюджетне фінансування.

А. Берлач розглядає поняття «бюджетне фінансування» як фінансування, яке здійснюється за рахунок бюджетів різних рівнів [7].

Науковці Загородній А., Вознюк Г. та Смолженко Т. поняття «бюджетне фінансування» ототожнюють з «кошторисно-бюджетним фінансуванням», під яким розуміють надання державою коштів, з метою утримання бюджетних установ, яке здійснюється за фінансовим планом – кошторисом витрат [8].

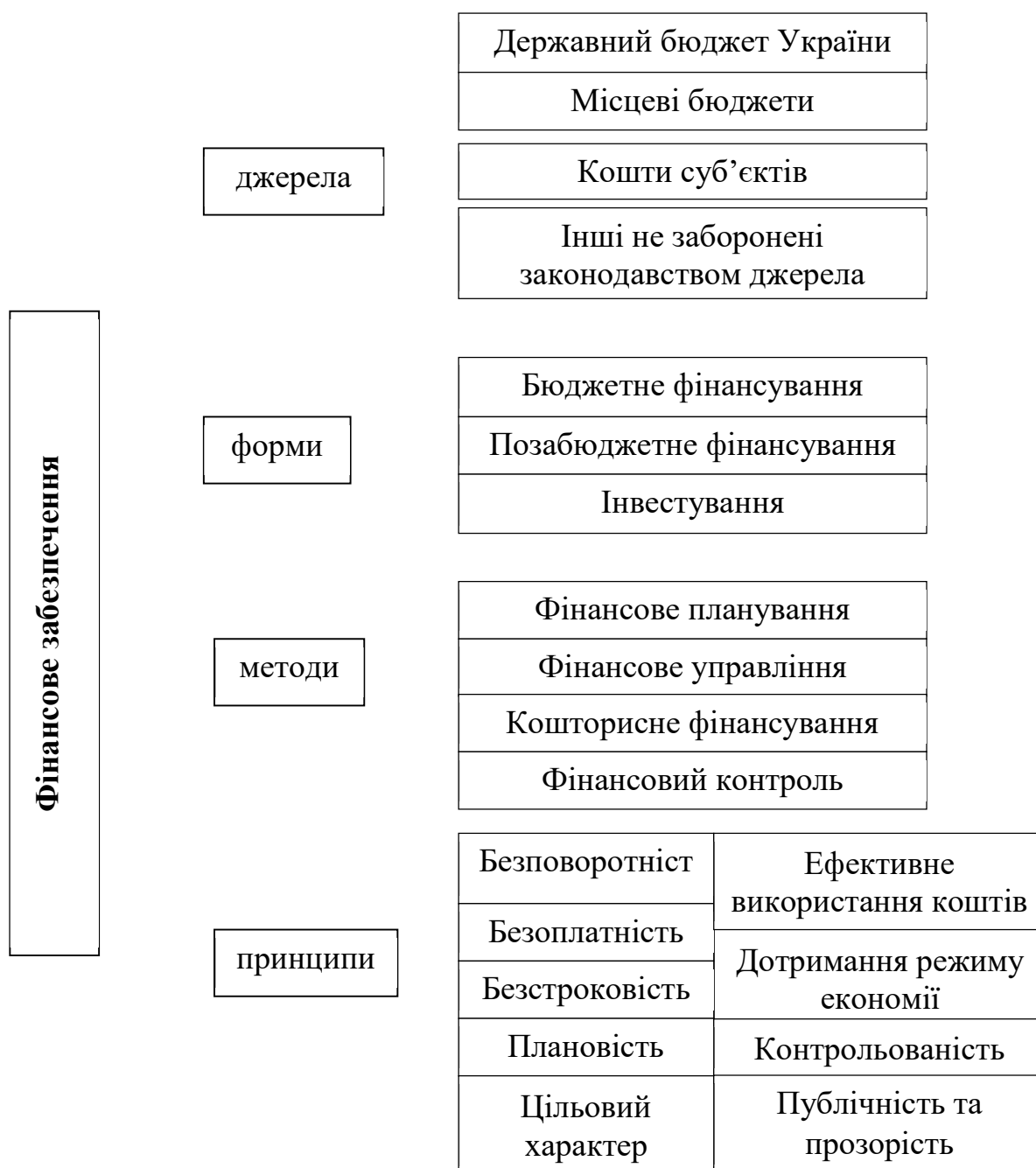


Рис. 1 – Механізм фінансового забезпечення діяльності підрозділів ДСНС України

В. Дем'янишин визначає поняття бюджетне фінансування як сукупність грошових відносин, пов'язаних з перерозподілом та подальшим використанням коштів бюджетів різних видів, які реалізуються через безповоротне та безоплатне надання коштів підприємствам чи домогосподарствам, з метою здійснення заходів визначених бюджетом на певний рік [9].

Найбільш ґрунтовно, на нашу думку, визначає поняття «бюджетне фінансування» професор Мочерний С. Він зазначає, що бюджетне фінансування являє собою грошове забезпечення (асигнування) з бюджетів різних рівнів (державного чи місцевих) надане у безповоротному порядку, з метою виконання державних замовлень та програм або утримання бюджетних установ, яке здійснюється у формі бюджетних асигнувань за певними призначеннями, з метою досягнення визначених державою цілей або задля покриття витрат певних галузей, чи окремих підприємств державної форми власності [10].

У даний час підрозділи ДСНС України, як і інші бюджетні установи, поєднують бюджетне фінансування із позабюджетним з метою виконання завдань за призначенням. Адже, очевидно, що задоволення потреб ДСНС України лише частково здійснюються шляхом безпосереднього надання коштів з державного бюджету, які утворилися внаслідок перерозподілу валового внутрішнього продукту за джерелом походження, дійсно є бюджетними – це кошти загального чи спеціального фондів бюджету.

Власні надходження бюджетних установ – кошти, отримані в установленому порядку бюджетними установами як плата за надання послуг, виконання робіт, гранти, дарунки та благодійні внески, а також кошти від реалізації в установленому порядку продукції чи майна та іншої діяльності [2].

Власні надходження, які отримує підрозділ, включаються до спеціального фонду кошторису і використовуються на потреби за цільовим призначенням.

Позабюджетні надходження грошових коштів, які отримує підрозділ, є результатом його самостійної фінансово-господарської діяльності. Некомерційна діяльність бюджетних установ і організацій не має на меті отримання прибутку і здійснюється у загальнодержавних інтересах з метою залучення додаткових фінансових ресурсів. Однак, незважаючи на те, що бюджетним закладам надане право самостійно залучати грошові кошти, фінансова автономія бюджетних закладів є відносною.

Основним методом бюджетного забезпечення є кошторисне фінансування. У вітчизняній фінансовій науці визначаються теоретичні домінанти і принципові якості поняття «кошторисне фінансування». Розглядаючи поняття «кошторисне фінансування», більшість вітчизняних вчених трактують його з точки зору забезпечення витрат бюджетних установ за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів. Так, С. І. Юрій, Й. М. Бескид трактують кошторисне фінансування як забезпечення державними грошовими коштами установ і організацій соціально-культурної сфери, оборони, органів державного управління [11].

Слід зазначити, що кошторисне фінансування як метод фінансового забезпечення має як переваги, так і недоліки. Серед переваг кошторисного фінансування слід відмітити те, що за допомогою даного методу забезпечується відповідність дохідної та видаткової частин кошторису, тобто фінансування планових витрат бюджетної установи відбувається в повному обсязі. Крім того, кошторисне фінансування передбачає жорсткий та постійний фінансовий контроль за витрачанням грошових коштів [12].

Фінансове планування забезпечує попередній контроль за утворенням і використанням матеріальних, трудових і грошових ресурсів, створює передумови зміцнення фінансового стану підрозділу. До основних завдань фінансового планування слід віднести: забезпечення фінансовими ресурсами й коштами основної діяльності підрозділу; визначення фінансових взаємин з бюджетами й банками; забезпечення збалансованості між доходами й витратами; контроль за фінансовим станом підрозділу.

Фінансове планування базується на наступних принципах:

- об'єктивної необхідності використання фінансового планування як первісної стадії управління фінансами на всіх рівнях господарювання;
- ефективності, що відбиває якісну сторону даного процесу й орієнтує його на одержання позитивних фінансових результатів по окремих операціях від діяльності кожного господарюючого й соціального ефекту;
- комплексності і єдності мети, що припускає узгодження виробничих і фінансових завдань, руху матеріальних і фінансових ресурсів, планів на різних

Секція 3. Стан та проблеми державного регулювання національної економіки

рівнях управління. При цьому потрібне сполучення загальнодержавних, колективних й особистих економічних інтересів учасників відтворення;

– науковості, що забезпечує реальність, ефективність намічених завдань. Поняття науковості містить у собі обґрунтованість планових завдань з урахуванням суспільних й особистих потреб, закономірностей розвитку суспільства, тенденцій у русі грошових коштів, суспільної оцінки сформованої економічної й соціальної ситуації, а також наявності ресурсів, координації фінансових завдань у часі й просторі [13].

Отже, фінансове планування – це планування всіх доходів і напрямків витрат коштів для забезпечення розвитку підрозділу. Воно здійснюється шляхом складання фінансових планів різного змісту й призначення залежно від завдань і об'єктів планування. Фінансове планування забезпечує збалансованість між обсягом фінансових ресурсів та їх розподілом.

Фінансове управління являє собою сукупність організаційно-економічних відносин щодо забезпечення необхідними фінансовими ресурсами підрозділу та підвищення ефективності їх використання.

Здійснення ефективного фінансового контролю за надходженням і витрачанням бюджетних коштів є важливою функцією державного управління, значення якої зростає в умовах економічної кризи.

Фінансування підрозділів ДСНС України за рахунок державних коштів зумовлює їх підконтрольність широкому колу контролюючих органів. Основною метою фінансового контролю в підрозділі ДСНС України є забезпечення принципів законності, доцільності та ефективності використання бюджетних коштів.

Бюджетний кодекс України визначає, що контроль за використанням коштів Державного бюджету України від імені Верховної Ради України здійснюється Рахунковою палатою.

Рахункова палата є одним з органів, який має повноваження з контролю за дотриманням бюджетного законодавства. Вона є постійно діючим органом зовнішнього державного фінансового контролю в Україні.

Центральним органом виконавчої влади, уповноваженим на реалізацію державної політики у сфері державного фінансового контролю, є Державна аудиторська служба України.

Ми глибоко переконані, що фінансовий контроль має сприяти законності та раціональності використання коштів і майна підрозділу ДСНС України, попередженню порушень фінансової дисципліни, а також економічній ефективності під час формування, розподілу й використання державних фінансових ресурсів.

Фінансове забезпечення діяльності підрозділів ДСНС України має ґрунтуватися на сукупності принципів бюджетного фінансування, зокрема: безповоротність; безоплатність; безстроковість; плановість; цільовий характер; ефективне використання коштів; оптимальне поєднання усіх джерел фінансування; дотримання режиму економії; повнота; публічність та прозорість; контрольованість.

Принцип безповоротності означає, що бюджетні кошти, надані підрозділам ДСНС України не потребують повернення та прямого відшкодування. Безоплатність полягає у відсутності плати за виділені з бюджету кошти. Принцип безстроковості – це надання бюджетних коштів без встановлення термінів їхнього повернення. Принцип плановості означає, що бюджетні кошти держави виділяються відповідно до закону про державний бюджет на плановий рік. Видатки місцевих бюджетів фінансуються на основі рішень місцевих рад про відповідний бюджет. Цільовий характер бюджетного фінансування полягає у тому, що бюджетні видатки здійснюються виключно за цільовим призначенням відповідно до фінансових актів держави та фінансових планів суб'єктів бюджетних

відносин. Принцип ефективного використання коштів означає, отримання максимального результату за рахунок мінімального обсягу бюджетних ресурсів або досягнення запланованих цілей за умови використання визначеної бюджетом суми коштів. Принцип дотримання режиму економії полягає у раціональному використанні всіх наявних ресурсів та зменшенні норм витрат. Принцип повноти означає, що всі видатки підрозділу здійснюються з одного бюджету за рахунок коштів загального і спеціального фондів. Публічність та прозорість означає оприлюднення всіх показників звітів про виконання фінансових планів підрозділами ДСНС України, а також відкрите прийняття відповідних рішень. Принцип контрольованості дає можливість виявити недоліки й помилки у фінансовій діяльності підрозділу, вчасно вжити заходів щодо їх усунення.

Ефективне функціонування механізму фінансового забезпечення підрозділів ДСНС України повинно ґрунтуватися на наступних принципах взаємодії його елементів: цілеспрямованості кожного елемента фінансового механізму на виконання властивого йому завдання; спрямування дії всіх елементів фінансового механізму на процес отримання передбаченого обсягу фінансових ресурсів з метою покриття витрат діяльності підрозділів; зворотного зв'язку елементів фінансового механізму вертикального та горизонтального рівнів; своєчасності реагування складових фінансового механізму на зміни макро- та мікросередовища.

На нашу думку, для реалізації повноважень ДСНС України необхідно активно залучати інвестиції приватного сектору. Укладення угод із приватними інвесторами про фінансування заходів у сфері цивільного захисту дозволить здійснювати влиття позабюджетних ресурсів у розвиток підрозділів ДСНС України та окреслить коло відповідальності сторін, з метою уникнення ризиків. Фінансові ресурси приватного сектору можуть залучатись до фінансування підрозділів за принципом співфінансування витрат разом з бюджетом. Зауважимо, що це можливо лише за умови створення механізмів ефективної мотивації приватних інвесторів шляхом надання їм певних гарантій чи вигод. Внаслідок залучення приватних інвестицій як фінансового ресурсу розвитку ДСНС України відбувається встановлення партнерських відносин між приватним сектором, державою та громадськістю. Така співпраця дозволить вирішити існуючі проблеми фінансового забезпечення діяльності ДСНС України і як наслідок підвищити рівень цивільної безпеки в країні.

Висновки. Таким чином, підводячи підсумки, варто підкреслити, що у сучасних реаліях грошові кошти, необхідні для здійснення кошторисного фінансування, мобілізуються з багатьох джерел фінансування і надходять через два основні механізми: бюджетне та позабюджетне фінансування, потім вони об'єднуються і витрачаються на спільну мету підрозділів – реалізацію державної політики у сфері цивільного захисту. З метою підвищення ефективності функціонування підрозділів ДСНС України доцільно дати їм можливість не тільки самостійно залучати додаткові фінансові ресурси, але й розширити їх автономність щодо їх витрачання, виходячи з власних потреб. Варто зазначити, що покращення фінансового забезпечення діяльності підрозділів ДСНС України можливе не лише за рахунок пошуку додаткових джерел фінансування, а, перш за все, шляхом ефективного та раціонального використання наявних коштів, що передбачає принцип дотримання режиму економії. Для забезпечення цього формування та використання фінансових ресурсів має підлягати достатньому державному фінансовому контролю, а також публічності та прозорості їх використання. Перспективним напрямком оптимізації фінансового забезпечення підрозділів ДСНС України є розробка шляхів і методів активізації впровадження державно-приватного партнерства. Для цього необхідно створити механізми ефективної

мотивації приватних інвесторів шляхом надання їм державних гарантій та забезпечення сприятливих організаційно-правових умов для їх діяльності, що дозволить залучати недержавні фінансові ресурси як додаткове джерело фінансування ДСНС України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 р. № 1052. – Офіційний вісник України від 31.12.2015 – 2015 р., № 102, С. 40.
2. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08. 07. 2010 р. № 2456-VI / Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50-51. – Ст. 572.
3. Кодекс цивільного захисту України: Закон України від 30.08.2013 р. № 5403-VI / Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 34-35. – Ст. 458.
4. Про Державний бюджет України на 2017 рік: Закон України від 21.12.2016 № 1801-VIII / Відомості Верховної Ради України. – 2017. – № 3. – Ст. 31.
5. Звіт про основні результати діяльності Державної служби України з надзвичайних ситуацій у 2017 році. [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mns.gov.ua>.
6. Кришталь Т. М. Особливості фінансового забезпечення органів та підрозділів МНС / Т. М. Кришталь, В. С. Чубань // Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету: Економічні науки, вип. 21. – Кіровоград: КНТУ, 2012. – С. 207 – 216.
7. Берлач А. І. Фінансове право України: [навч. посіб. для дистанційного навчання]. – К.: Ун-т «Україна», 2006. – 288 с.
8. Фінансовий словник: [2-ге вид., випр. та допов.]. / А. Г. Загородній, Г. Л. Вознюк, Т. С. Смовженко – Л.: Центр Європи, 1997. – 576 с.
9. Дем'янишин В. Бюджетне фінансування та його особливості в сучасних умовах / В. Дем'янишин // Світ фінансів. – 2007. – Випуск 2 (11). – С. 34-48.
10. Економічна енциклопедія: у 3 т. / [редкол.: С. В. Мочерний (відп. ред.) та ін.]. – К.: Вид. центр «Академія», 2000. Т. 1. – 864 с.
11. Юрій С. І. Бюджетна система України / С. І. Юрій, Й. М. Бескид. – К.: НІОС. – 2000. – 400 с.
12. Опарін В. М. Фінанси (Загальна теорія): навч. посібн. / В. М. Опарін. – К.: КНЕУ, 2001. – 240 с.
13. Бубенко П. Т. Фінансове планування діяльності бюджетних установ: Навчальний посібник / П. Т. Бубенко, О. Ф. Козир, О. В. Димченко, В. В. Димченко. – Харків: ХНАМГ, 2007. – 187 с.

ОСОБЛИВОСТІ АУДИТОРСЬКОЇ ПЕРЕВІРКИ ФОРМУВАННЯ ТА ОБЛІКУ ВИТРАТ ПІДПРИЄМСТВА НА ОХОРОНУ ПРАЦІ

*Крот Ю. М., канд. екон. наук, доцент,
Пастернак Я. П., канд. екон. наук, доцент
Черкаський державний технологічний університет*

Аудиторська діяльність в Україні започаткована з прийняттям Закону України «Про іноземні інвестиції». Такі послуги необхідні були спільним підприємствам, іноземний інвестор яких вимагав підтвердження показників фінансової звітності аудитора. Подальший розвиток аудит набув з прийняттям Закону України «Про аудиторську діяльність» від 22.04.93 року [1].

Забезпечення цивільної безпеки України: сучасний стан і перспективи

Згідно вказаного закону, під аудитором розуміють перевірку фінансової звітності, обліку, первинних документів та іншої інформації щодо фінансової господарської діяльності підприємства з метою визначення їх достовірності, повноти і відповідності чинному законодавству.

Метод аудиторської діяльності – це сукупність прийомів з допомогою яких оцінюється стан об'єктів, що перевіряються.

З точки зору кваліфікаційних ознак розрізняють такі види аудиту:

1) відповідно до об'єкту аудиту:

а) аудит фінансової звітності (представляє собою оцінку достовірності показників фінансової звітності);

б) аудит узгодженості (визначає чи дотримуються на підприємстві правило, норми, закони, інструкції, які здійснюють вплив на результати діяльності підприємства);

операційний аудит (являє собою перевірку окремої позиції звітності підприємства);

2) відповідно до суб'єкту аудиту:

а) зовнішній (здійснюється незалежно аудиторською фірмою на договірній основі з метою оцінки достовірності обліку, а також надання консультаційних послуг);

б) внутрішній (його метою є оцінка ефективності функціонування системи управління підприємством).

Аудит може носити обов'язковий або ініціативний характер, тобто повинен здійснюватися щорічно на вимогу закону, або проводитись за рішенням адміністрації підприємства та його засновників в міру необхідності.

Аудит складається із фактичного та документального контролю. Проведення аудиторської перевірки на підприємстві може здійснюватися в будь-якій послідовності.

Аудиторська перевірка витрат діяльності підприємства, в тому числі й витрат на охорону праці може бути або складовою частиною аудиту фінансової звітності, або різновидом тематичного так званого операційного аудиту.

Кожне підприємством, що провадить господарську діяльність, зіштовхується із питанням організації процесу охорони праці. Роботодавець у будь-якому разі зобов'язаний створити безпечні умови праці на кожному робочому місці, ужити заходів щодо усунення причин нещасних випадків і професійних захворювань на виробництві.

Працівники мають бути поінформовані та проінструктовані стосовно дій, які потрібно виконувати за умови виникнення на підприємстві аварійних ситуацій, пов'язаних із безпосередньою загрозою для їх життя і здоров'я, а також про запобіжні та захисні заходи, що повинні бути вжиті.

Закон України «Про охорону праці» від 14.10.1992 р. № 2694-XII вимагає від роботодавця одночасно з прийомом працівника на роботу забезпечити йому належні умови праці [6].

Відповідно ст. 5 Закону про охорону праці, під час укладання трудового договору роботодавець повинен поінформувати працівника під розписку про умови праці та про наявність на його робочому місці небезпечних і шкідливих виробничих факторів, які ще не усунено, можливі наслідки їх впливу на здоров'я та про права працівника на пільги й компенсації за роботу в таких умовах відповідно до законодавства та колективного договору. А до виконання робіт підвищеної небезпеки й тих, що потребують професійного добору, допускаються особи за наявності висновку психофізіологічної експертизи.

Вимоги до роботодавців щодо охорони праці визначено наказом Міністерства надзвичайних ситуацій України від 25.01.2012 р. № 67 (далі – Вимоги № 67), які включають [14]:

Секція 3. Стан та проблеми державного регулювання національної економіки

- організацію та дотримання безпеки на робочих місцях;
- облаштування робочих зон;
- облаштування не виробничих приміщень;
- вибір безпечних засобів праці;
- безпечне проведення робіт із застосуванням засобів праці.

З урахуванням технологічних особливостей та умов роботи розроблено окремі галузеві Правила з охорони праці та Правила безпеки виконання окремих робіт, які мають статус нормативних документів.

Витрати на охорону праці покладаються на роботодавця та визначаються згідно з переліком заходів і засобів з охорони праці, що затверджуються Кабінетом Міністрів України. Їх перелік урегульовується в колективному договорі.

Цей перелік досить великий, і залежить від виду діяльності підприємства й інших умов. Підприємство самостійно розробляє систему та форми обліку, звітності й контролю господарських операцій, беручи до уваги особливості своєї діяльності й технології обробки облікових даних.

Метою аудиту обліку витрат підприємства в цілому та витрат на охорону праці, зокрема, є встановлення достовірності первинних даних щодо накопичення та списання витрат, повноти і своєчасності відображення первинних даних в зведених документах та облікових регістрах, правильності ведення обліку витрат діяльності за його відповідності, прийнятій обліковій політиці, достовірності інформації щодо витрат, наведеної у звітності господарського суб'єкта.

Завданнями аудиту операцій з формування та обліку витрат підприємства на охорону праці є:

- встановлення правильності документального оформлення накопичення та списання витрат на охорону праці;
- перевірка правильності ведення обліку фактичних витрат та наступного включення їх до собівартості продукції (робіт, послуг) відповідно до прийнятого на підприємстві методу обліку витрат на калькулювання;
- підтвердження обґрунтованості обраного методу калькулювання;
- підтвердження правильності методу розподілу непрямих витрат, що використовуються, і закріпленій в наказі про облікову політику;
- перевірка правильності та обґрунтованості планування розміру прямих витрат, які включаються до собівартості продукції (робіт, послуг), та визначення кошторисних ставок розподілу накладних витрат;
- підтвердження законності і правильності відображення на рахунках бухгалтерського обліку операцій з обліку витрат підприємства на охорону праці;
- перевірка повноти, правильності та достовірності відображення інформації про витрати підприємства на охорону праці в звітності.

Предметом аудиту операцій з обліку витрат підприємства на охорону праці є господарські процеси та операції, пов'язані з накопиченням та списанням витрат на охорону праці в ході фінансово-господарської діяльності підприємства, а також відносини, що виникають при цьому в середині підприємства і за його межами.

Виходячи з цілей, яких необхідно досягнути аудитору при проведенні дослідження операцій з обліку витрат на охорону праці, формуються об'єкти аудиту (рисунок 1).

Джерелами інформації для аудиту операцій з обліку витрат підприємства на охорону праці є:

- наказ про облікову політику підприємства;
- первинні документи з обліку витрат;
- облікові регістри, що використовуються для відображення господарських операцій з обліку витрат на охорону праці;

Забезпечення цивільної безпеки України: сучасний стан і перспективи

- акти та довідки попередніх ревізій, аудиторські висновки та інша документація, що узагальнює результати контролю;
- звітність.

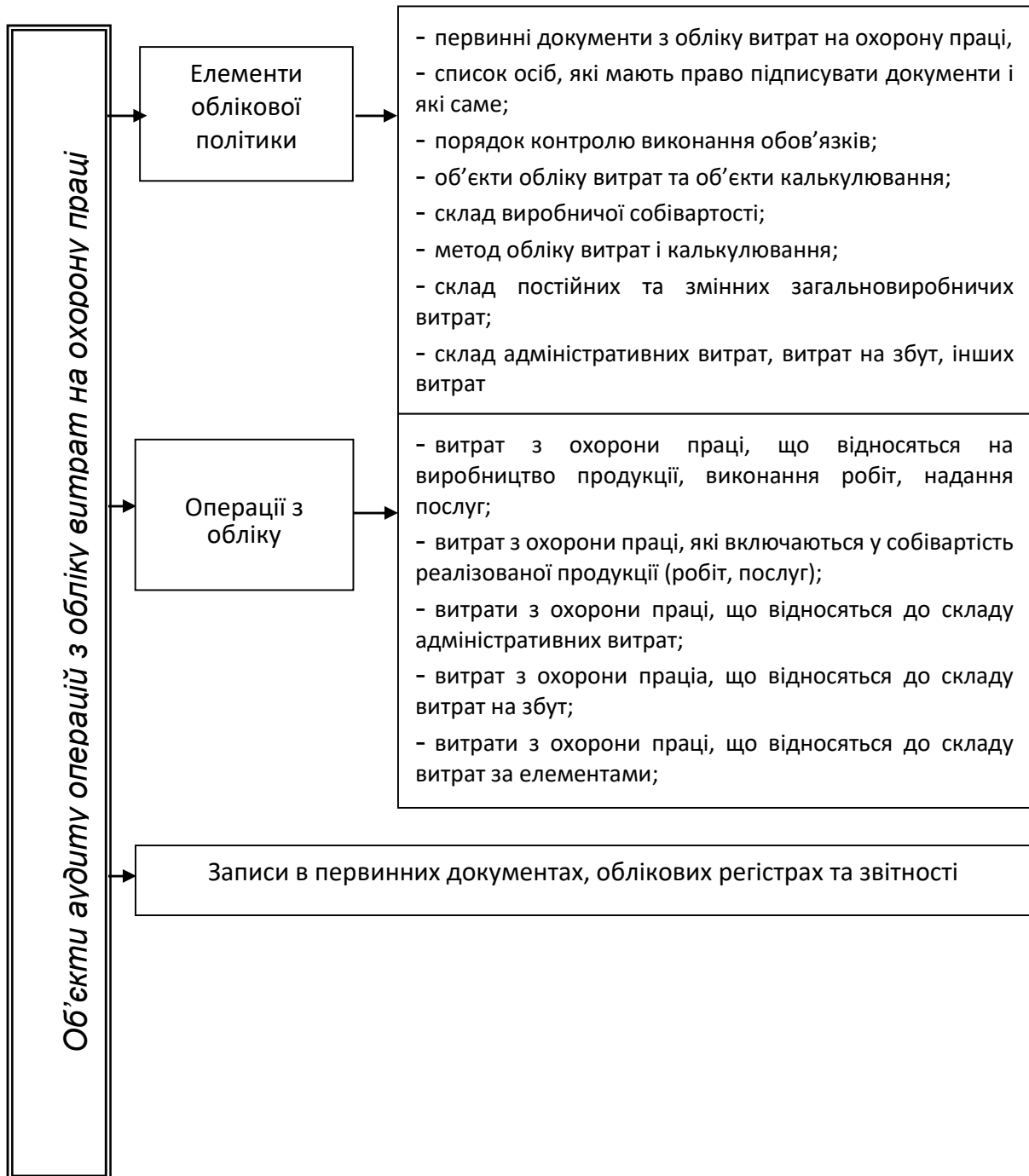


Рис. 1 – Об'єкти аудиту операцій з обліку витрат підприємства на охорону праці

З огляду на зазначене, Державна служба України з питань праці оприлюднила проект постанови Кабміну «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 27 червня 2003 р. № 994», яким запропоновано встановити таке:

- формування витрат на охорону праці для їх відображення в господарській діяльності здійснюється з урахуванням методологічних засад формування в бухгалтерському обліку інформації про витрати та її розкриття у фінансовій

Секція 3. Стан та проблеми державного регулювання національної економіки

звітності, визначених за правилами бухобліку, а також іншими нормативно-правовими актами щодо ведення бухгалтерського обліку;

- фактичні витрати на охорону праці підтверджуються документами, які містять відомості про здійснення господарських операцій, для подальшого їх відображення в обліку, який ведеться підприємством для формування фінансової, податкової та інших видів звітності;

- склад, обсяг і джерела фінансування витрат на охорону праці згідно з переліком, затвердженим цією постановою, роботодавець визначає в колективному договорі або угоді.

Аудит операцій з обліку витрат на охорону праці необхідно розпочинати з фактичного контролю, тобто з інвентаризації об'єктів обліку. Це дає можливість виявити правопорушення, якщо такі мають місце на підприємстві.

Обов'язковим елементом аудиторської перевірки є перевірка витрат на атестацію робочих місць. Відповідно до п. 4 Порядку № 442, атестація робочих місць за умовами праці має проводитись атестаційною комісією, склад і повноваження якої визначаються наказом керівника по підприємству. На практиці до її складу включають головних спеціалістів, працівників відділу кадрів, праці та заробітної плати, охорони праці, органів охорони здоров'я підприємства, представників профспілкового комітету [7]. Аудитору слід зважати, що за потреби до проведення атестації можуть залучатися проектні та науково-дослідні організації, технічні інспекції праці профспілок, інспекції Держгідротехнагляду. Відповідальність за своєчасне та якісне проведення атестації покладається на керівника підприємства.

Атестація робочих місць має проводитись в строки, передбачені колдоговором, але не рідше ніж раз на п'ять років. Позачергово атестація проводиться в разі докорінної зміни умов і характеру праці з ініціативи власника чи вповноваженого ним органу, профспілкового комітету, трудового колективу або його виборного органу, органів Державної експертизи умов праці з участю установ санітарно-епідеміологічної служби.

За результатами такої атестації визначаються шкідливість, безпека та важкість робіт і, відповідно, розмір та склад пільг, гарантій і компенсацій працівникам, зайнятим на таких роботах. Перелік робочих місць, виробництв, робіт, професій і посад, працівникам яких підтверджено право на пільги й компенсації, зокрема, на пільгове пенсійне забезпечення, передбачене законодавством, підписує голова комісії за погодженням із профспілковим комітетом.

Наступним етапом аудиторської перевірки є перевірка організації навчання з охорони праці. Так, працівники, зайняті на роботах із підвищеною небезпекою чи там, де є потреба в професійному доборі, повинні щороку проходити за рахунок роботодавця спеціальні навчання та перевірку знань відповідних нормативно-правових актів з охорони праці (ст. 18 Закону про охорону праці).

Перелік робіт із підвищеною небезпекою й Типове положення про порядок проведення навчання і перевірки знань із питань охорони праці затверджені наказом Держнаглядохоронпраці України від 26.01.2005 р. № 15. Результат перевірки знань із питань охорони праці оформлюється протоколом засідання комісії з перевірки знань із питань охорони праці. Особам, які під час перевірки знань з охорони праці виявили задовільні результати, видається посвідчення про перевірку знань із питань охорони праці [2].

Відповідно до ст. 13 Закону про охорону праці, роботодавець затверджує положення, інструкції, інші акти з охорони праці по підприємству й установлює правила виконання робіт і поведінки працівників на території підприємства, забезпечує безоплатно працівників нормативно-правовими актами й актами підприємства з охорони праці.

Слід зауважити, що служба охорони праці провадить контроль за наявністю в підрозділах підприємства інструкцій з охорони праці згідно з переліком професій, посад і видів робіт, своєчасним унесенням до них змін. Типове положення про службу охорони праці, затверджене наказом Держнаглядохоронпраці України від 15.11.2004 р. № 255, не зобов'язує зазначену службу забезпечувати підрозділи підприємства друкованою продукцією (журналами, бланками тощо) [17].

Ще одним етапом аудиторської перевірки є перевірка витрат на медогляди працівників. Види та періодичність медоглядів викладено в ст. 17 Закону про охорону праці, ст. 26 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24.02.1994 р. № 4004-XII, ст. 45 Закону України «Про дорожній рух» від 30.06.1993 р. № 3353-XII [5, 8, 11].

Порядок проведення попереднього (під час прийняття на роботу) та періодичних (протягом трудової діяльності) медоглядів працівників регламентовано наказом МОЗ «Про затвердження Порядку проведення медичних оглядів працівників певних категорій» від 21.05.2007 р. № 246 [3]. Медичні огляди є обов'язковими лише для певних категорій працівників, зокрема для:

- осіб, що перебувають у контакті з хворими на особливо небезпечні та небезпечні інфекційні хвороби чи бактеріологіями збудників цих хвороб;
- працівників, зайнятих на важких роботах;
- працівників, зайнятих на роботах зі шкідливими чи небезпечними умовами праці;
- працівників, зайнятих на роботах, де існує потреба в професійному доборі;
- осіб віком до 21 року.

Постановою КМУ від 23.05.2001 р. № 559 затверджено Порядок проведення обов'язкових профілактичних медичних оглядів та видачі особистих медичних книжок і Перелік професій, виробництв та організацій, працівники яких підлягають обов'язковим профілактичним медичним оглядам [15].

Обов'язкові медогляди проводяться за рахунок роботодавців (п. 2 Порядку № 559) [15]. Для проведення обов'язкового періодичного медогляду роботодавець складає за погодженням із відповідним головним державним санітарним лікарем список працівників, які повинні пройти цей огляд. Копія списку передається до закладу чи установи охорони здоров'я, де проводитиметься цей огляд. У разі проведення попереднього (до прийняття на роботу) обов'язкового медогляду роботодавець направляє закладу чи установі охорони здоров'я відповідний лист.

Автору слід враховувати, що незалежно від форми власності відшкодовують вартість бланка особистої медичної книжки закладам та установам охорони здоров'я, які проводитимуть обов'язкові медогляди під час проходження попереднього профілактичного медичного огляду до прийняття на роботу, та за потреби отримання нового бланка цієї книжки у зв'язку з його втратою, зіпсуттям або неможливістю подальшого використання чи придбавають зазначений бланк за власні кошти.

Установи державної санітарно-епідеміологічної служби перевіряють своєчасність проходження обов'язкового медогляду та наявність особистих медичних книжок у працівників.

Аудитор має засвідчитися, що витрати на проведення медичних оглядів працівників із метою оподаткування, згідно з пп. 140.1.1 ПКУ, розглядаються як витрати подвійного призначення. Тому для включення таких витрат під час визначення об'єкта оподаткування платником податку має бути:

- доведено зв'язок таких витрат із господарською діяльністю підприємства;
- визначено коло працівників, для яких медичний огляд є обов'язковим згідно із законодавством;
- підтверджено витрати первинними документами.

Секція 3. Стан та проблеми державного регулювання національної економіки

Під час перевірки аудитор має впевнитися, що згідно з п. 138.2 ПКУ, витрати платника податку формуються на підставі первинних документів, обов'язковість ведення та зберігання яких передбачено правилами ведення бухгалтерського обліку. А документальним підтвердженням таких витрат у роботодавця можуть слугувати договір із закладом охорони здоров'я на проведення медичного огляду й акт виконаних робіт, платіжні та розрахункові документи.

Таким чином, медичні огляди працівників, зайнятих на важких роботах, роботах зі шкідливими чи небезпечними умовами праці, які для роботодавця є обов'язком згідно із законодавством, що проводяться ЗОЗ, котрі мають ліцензію на постачання послуг з охорони здоров'я, звільняються від обкладення ПДВ.

Аудитор також здійснює перевірку правильності оподаткування ПДВ послуг з проведення профілактичних медичних оглядів із підготовкою висновку про стан здоров'я на прохання громадян та послуги з проведення медичного огляду кандидата у водії транспортного засобу. Аудитор має перевірити, що право на податковий кредит у роботодавця виникає на підставі належним чином виписаної податкової накладної.

Згідно з пп. 165.1.19 ПКУ, до загального оподаткованого доходу платника податку не включаються кошти або вартість майна (послуг) у частині витрат роботодавця на обов'язковий профілактичний огляд працівника згідно із Законом № 4004 та Законом № 1645, за наявності відповідних підтвердних документів [5].

В ході аудиторської перевірки аудитор має врахувати, що із сум, які сплачені роботодавцем за медогляд працівника, ПДФО не утримується.

Проведення обов'язкового попереднього, періодичного та позапланового медичного огляду працівників належать до витрат підприємства з охорони праці відповідно до Постанови № 994 [8]. Оскільки зазначені витрати не відносяться до фонду оплати праці, то вони не є базою для нарахування та утримання ЄСВ.

Наступним етапом аудиту є перевірка витрат на купівлю та забезпечення працівників спеціальним одягом. Як зазначено у положенні про порядок забезпечення працівників спеціальним одягом, спеціальним взуттям та іншими засобами індивідуального захисту затверджене наказом Держгірпромнагляду від 24.03.2008 р. № 53 та Типовими галузевими нормами безоплатної видачі працівникам спеціального одягу, спеціального взуття та інших засобів індивідуального захисту або відповідними галузевими нормами, що введені на підставі типових [9].

Таким чином, основними етапами аудиторської перевірки формування та обліку витрат на охорону праці є:

- перевірка витрат на приведення основних фондів у відповідність до вимог нормативно-правових актів з охорони праці;
- перевірка витрат на усунення впливу на працівників небезпечних і шкідливих виробничих факторів або приведення їх рівнів на робочих місцях у відповідність до вимог нормативно-правових актів з охорони праці;
- перевірка понесених витрат на проведення атестації робочих місць на відповідність нормативно-правовим актам з охорони праці й аудиту з охорони праці, оформлення стендів, оснащення кабінетів, виставок, придбання необхідних нормативно-правових актів, наочних посібників, літератури, плакатів, відеофільмів, макетів, програмних продуктів тощо з питань охорони праці;
- перевірка витрат на навчання та перевірки знань із питань охорони праці посадових осіб та інших працівників у процесі трудової діяльності, організація лекцій, семінарів та консультацій із зазначених питань;
- перевірка витрат на забезпечення працівників спеціальним одягом, взуттям та засобами індивідуального захисту відповідно до встановлених норм (включаючи забезпечення мийними засобами та засобами, що нейтралізують

небезпечний вплив на організм або шкіру шкідливих речовин, у зв'язку з виконанням робіт, які не виключають можливості забруднення цими речовинами);

- перевірка витрат на надання працівникам, зайнятим на роботах зі шкідливими умовами праці, спеціального харчування, молока чи рівноцінних харчових продуктів, а також газованої солоної води;

- перевірка витрат на проведення обов'язкового попереднього, періодичного й позапланового медичного огляду працівників, зайнятих на важких роботах, роботах із небезпечними чи шкідливими умовами праці або таких, де є потреба в професійному доборі.

В ході перевірки аудиторю необхідно зібрати вичерпні докази для складання об'єктивного висновку про достовірність фінансової звітності. Всі отримані докази аудиторю слід обов'язково документувати, тобто відображати в робочих документах.

Всі документи, підготовлені аудитором або отримані від клієнта і третіх осіб повинні допомагати ефективно проводити аудит, оперативно контролювати і правильно оцінювати результати перевірки. Для цього вони мають задовольняти певним вимогам, а саме: містить записи про планування аудиту; записи про характер, час проведення та обсяг виконаних аудиторських процедур; висновки, зроблені на підставі отриманих даних. Ці відомості мають бути достатньо повними і детальними, викладатися зрозуміло і не допускати різних трактувань.

До робочих документів аудиту відносяться плани і програми проведення аудиту; копії засновницьких документів та інших внутрішніх документів клієнта (протоколів, договорів, контрактів тощо); матеріали вивчення та оцінки систем бухгалтерського обліку і внутрішнього контролю (описи, схеми документообігу тощо); результати аналізу господарських операцій та показників діяльності підприємства (розрахунки, таблиці, графіки тощо); записи про характер та обсяг проведених аудиторських процедур та їх результатах; копії переписів з клієнтом і третіми особами; записи усних обговорень аудитора із співробітниками підприємства, висновки експертів, копії бухгалтерських та інших фінансових документів клієнта тощо.

Склад, кількість і зміст робочих документів аудитор визначає самостійно з врахуванням характеру і складності роботи, що проводиться, стану бухгалтерського обліку і внутрішнього контролю на підприємстві, рівень керівництва діяльністю бригади аудиторів. Робочі документи повинні мати такі реквізити: найменування і дата складання документа; найменування клієнта; період, за який проводиться аудит; зміст документа; підпис особи, що склала документ; дата перевірки і підпис особи, що перевірила документ. Після закінчення аудиту робоча документація підлягає здачі до архіву аудитора, де зберігається не менше п'яти років.

Аудиторська документація є власністю аудитора. Однак інформація, що міститься в ній, конфіденційна і не підлягає використанню без згоди клієнта.

Завершальним етапом кожної аудиторської перевірки є процес формування аудиторського висновку. В ході складання аудиторського висновку аудитор узагальнює результати перевірки, формує думку відносно достовірності звітності і відповідності діючому законодавству.

ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України «Про аудиторську діяльність» № 3125-ХІІ від 22.04.1993 р.
2. Наказ Державного комітету України з нагляду за охороною праці «Про затвердження Типового положення про порядок проведення навчання і перевірки знань з питань охорони праці та Переліку робіт з підвищеною небезпекою» від 26.01.2005 р. № 15.
3. Наказ Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження Порядку проведення медичних оглядів працівників певних категорій» від 21.05.2007 р. № 246.

Секція 3. Стан та проблеми державного регулювання національної економіки

4. Методичні рекомендації для проведення атестації робочих місць за умовами праці, затверджені постановою Міністерства праці України від 01.09.1992 р. № 41.

5. Закон України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24.02.1994 р. № 4004-XII.

6. Закон України «Про охорону праці» від 14.10.1992 р. № 2694-XII

7. Постанова Кабінету Міністрів України «Про Порядок проведення атестації робочих місць за умовами праці» від 01.08.1992 р. № 442.

8. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку заходів та засобів з охорони праці, витрати на здійснення та придбання яких включаються до витрат» від 27.06.2003 р. № 994.

9. Наказ Державного комітету України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду «Про затвердження Положення про порядок забезпечення працівників спеціальним одягом, спеціальним взуттям та іншими засобами індивідуального захисту» від 24.03.2008 р. № 53.

10. Наказ Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження Гігієнічної класифікації праці за показниками шкідливості та небезпечності факторів виробничого середовища, важкості та напруженості трудового процесу» від 27.12.2001 р. № 528.

11. Закон України «Про дорожній рух» від 30.06.1993 р. № 3353-XII.

12. Наказ Державного комітету України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду «Про затвердження Типового положення про діяльність уповноважених найманими працівниками осіб з питань охорони праці» від 21.03.2007 р. № 56.

13. Наказ Державного комітету України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду «Про затвердження Типового положення про комісію з питань охорони праці підприємства» від 21.03.2007 р. № 55.

14. Наказ Міністерства надзвичайних ситуацій України «Про затвердження Загальних вимог стосовно забезпечення роботодавцями охорони праці працівників» від 25.01.2012 р. № 67.

15. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку професій, виробництв та організацій, працівники яких підлягають обов'язковим профілактичним медичним оглядам, порядку проведення цих оглядів та видачі особистих медичних книжок» від 23.05.2001 р. № 559.

16. Лист Державної податкової адміністрації України «Щодо деяких питань оподаткування» від 29.07.2011 р. № 13818/6/15-1415.

17. Наказ Державного комітету України з нагляду за охороною праці «Про затвердження Типового положення про службу охорони праці» від 15.11.2004 р. № 255.

18. Міжнародні стандарти контролю якості, аудиту, огляду, іншого надання впевненості та супутніх послуг (частина 1-3) / Ред. колегія: Бондар М. І., Гаєвська Н. І., Галасюк В. В., Дабіжна В. В. та ін. / К. – Міжнародна федерація бухгалтерів. – Аудиторська Палата України. – 2015.

УДК 330.341.(477)

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ В ЗМІННІЙ ЕКОНОМІЦІ

Куриліна О. В.

Одеський державний університет внутрішніх справ

Стаття присвячена питанням забезпечення економічної безпеки держави. Проводився всебічний аналіз як сучасних так і давніших поглядів на дане питання в його історичній трансформації. Розглянуті різноманітні підходи до визначення економічної безпеки держав. Запропоновано найдоцільнішу модель забезпечення економічної безпеки для України. Обґрунтовано потребу тісної співпраці України з державами Євросоюзу.

Ключові слова: Євросоюз, глобалізація, забезпечення економічної безпеки держави, національна безпека, мікроекономіка, макроекономіка, європейська економічна система.

Постановка проблеми. Процеси формування нової структури Світової та Європейської економік у період глобалізації, змін інституційно-правових баз, формують основу для зростання негативних процесів, як викликів всій демократичній спільноті. Розширення структури загроз національній безпеці держав носить глобальний характер є розгалуженою, диференційованою.

В основному питання забезпечення економічної безпеки держави розглядаються на мікроекономічному рівні, увага приділяється сегментному, галузевому підходу. У зв'язку з чим виникає необхідність в подальшому дослідженні даного питання особливо в контексті макроекономіки як сегменту мега європейської економічної системи.

З огляду на вище зазначене виникає потреба у комплексному вирішенні даної проблеми із врахування всіх особливостей розвитку України та Євросоюзу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивчення цієї проблеми приділяли увагу такі вчені О. Власюк [1], В. Засанський [12], Н. Михалкин [3], Ю. Короткий [4], В. Молчановський [5], В. Пономарьов [6], Г. Минаєв [7,8] та інші. В основному у вітчизняних дослідженнях та публікаціях розглядались питання забезпечення економічної безпеки на рівні одної держави.

Економічна безпека розглядаються на мікроекономічному рівні, увага приділяється сегментному, галузевому підходу, при дослідженні даної проблеми що в свою чергу не дає змоги всебічно підготуватися до наявних загроз економікам європейських держав. У зв'язку з чим виникає необхідність в подальшому дослідженні даного питання особливо в контексті макроекономіки як сегменту мега європейської економічної системи.

Нестабільність економічного стану в Україні останнім часом носять вкрай загрозливий характер для її національної безпеки. Вона перш за все пов'язана з переділом українських земель, політичною нестабільністю яка породжена як внутрішніми так і зовнішніми факторами впливу. Катастрофічним розвитком кримінальної економіки та розкраданням державного майна, переведення коштів в «тінь» з подальшим його використанням для розвитку кримінально-тіньової економіки.

Мета статті полягає у проведенні аналізу різних точок зору відносно понять економічна безпека держави.

Виклад основного матеріалу дослідження. Люба легальна діяльність зокрема і економічна здійснюється в рамках правового поля, який регламентується законодавством держави. Так у Законі України «Про основи національної безпеки

Секція 3. Стан та проблеми державного регулювання національної економіки

України» під «національною безпекою» розуміється захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечується сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам. ринку фінансових послуг, захисту прав власності, фондових ринків і обігу цінних паперів, податково-бюджетної та митної політики, торгівлі та підприємницької діяльності, ринку банківських послуг, інвестиційної політики, ревізійної діяльності, монетарної та валютної політики, захисту інформації, ліцензування, промисловості та сільського господарства, транспорту та зв'язку, інформаційних технологій, енергетики та енергозбереження, функціонування природних монополій, використання надр, земельних та водних ресурсів, корисних копалин, захисту екології і навколишнього природного середовища та інших сферах державного управління при виникненні негативних тенденцій до створення потенційних або реальних загроз національним інтересам [2, с. 116].

Поняття економічної безпеки розглядалися з різних точок зору одні вчені розглядали це питання з управлінської сторони. Зокрема Минаєв Г. А., під безпекою розуміють філософію сучасного менеджменту (управління), цінність та складову корпоративної культури. Сутність такого сприйняття безпеки зводиться до того, щоб навчитися управляти соціально-економічними системами через призму безпеки, розуміти її як функцію буття та життєдіяльності людини і її первинної потреби [7, с. 25].

Він виходить з того, що найважливішими функціями життєдіяльності соціально-економічної системи є розвиток і безпека. Це дві взаємопов'язані сторони одного процесу і одночасно діалектично протилежні. Кожна з них має власні методи і засоби забезпечення. Розвиток є первинною функцією, а безпека другорядною та призначена забезпечити розвиток шляхом протидії загрозам. Однак другорядний характер не зменшує її ролі, оскільки без забезпечення безпеки будь-яка людська діяльність виявляється позбавленою сенсу [8, с. 41–48].

Економічну безпеку в умовах глобалізації розглядають відносно ступеня загроз. О. Ільєнко зокрема пише «для суб'єкта життєдіяльності жити та діяти в безпеці не означає існувати без небезпеки, оскільки остання є однією з головних причин необхідної активності людини і присутня в її життєдіяльності постійно, а нерідко може мати позитивний вплив. Крім того загрози та небезпеки забезпечують мобілізацію діяльності необхідних співвідношень індивідуумів як членів соціуму. Тому асоціювати «безпеку» з відсутністю небезпеки неможливо, оскільки для людини, яка існує в соціумі, безпека—є захист від небезпеки, загроз тощо.

Отже при формуванні поняття «безпека» необхідно не лише забезпечувати повну відсутність будь яких загроз та забезпечити умови існування суб'єкта в безризиковій зоні, а навпаки – слід виявляти межу виправданого ризику при забезпеченні постійного розвитку, саморозвитку суб'єкта» [10, с. 15]. Г. В. Козаченко, В. П. Пономарьов, О. М. Ляшенко під безпекою розуміється комплексне поняття: економічна безпека – це конкретний стан і ступінь захищеності будь-якого суб'єкта та його спроможність протистояти змінам умов існування [6, с. 10]. Дані трактування не дозволяють всебічно охопити проблему так як приділяють увагу сегментам безпеки, що в свою чергу не дає можливість провести загальний аналіз.

Послідовно розглядає проблему професор Власюк. Він вважає, що складовою частиною національної безпеки є економічна, яка за своєю сутністю є її базисом. Одночасно це відносно самостійна система, котра має свою структуру, внутрішню логіку розвитку та функціонування, засоби дії на всі інші аспекти безпечного існування особистості, суспільства і держави [1, с. 7]. Разом з тим слід відзначити, що у чинному законодавстві України немає чіткого

визначення поняття «економічна безпека держави» чи «національна економічна безпека», що породжує невизначеність у діях державного управлінського апарату і призводить до помилок при формуванні економічного розвитку як країни в цілому, так і її регіонів» [1, с. 34].

З позицій первинності виробництва та фінансово-грошової системи досліджує її Павловський, він пише що фундаментом, основою економічної системи є її власне виробництво, а найважливішою складовою національної безпеки є її економічна безпека [9, с. 11], України – це такий стан та рівень розвитку всіх сфер економічної системи суспільства, власного виробництва, (грошово-фінансової системи, сфери управління, соціальної сфери та екологічної), такий стан системи продуктивних сил, за яких держава здатна залучити свої ресурси та свій інтелектуальний потенціал на забезпечення національних інтересів, на досягнення економічної, науково-технічної, технологічної і духовної могутності, забезпечити злагоду в суспільстві, достатній рівень економічної та політичної незалежності, виробничої самодостатності, спираючись на власні сили, на стратегію технологічного лідерства або, принаймні, технологічної незалежності, на патріотизм своїх громадян, незалежність у мисленні і прийнятті рішень лідерами держави, що дає змогу досягнути політичної, економічної, військово-стратегічної і соціальної мети заради створення умов для гідного життя широких верств населення, їх добробуту, духовної і моральної єдності, розвитку культури, науки, мови та величі народу України [9, с. 12].

Михалкин Н.В. в свою чергу пише: безпека – це потреба та інтерес. У реальному житті неможливо знайти ситуацію, коли стосовно будь-якого суб'єкта відсутня будь-яка небезпека [3, с. 13]. В той же час Короткий Ю.Ф. визначає дану проблему як реакцію на небезпеку, бо потреба в ній виникає виключно тоді, коли існує небезпека [4, с. 51]. Молчановський В. Ф. розглядає безпеку як властивість системи. Існування будь-якої системи передбачає її захищеність від руйнівних впливів. Своїй руйнації протидіють всі системи [5, с. 104]. Г. В. Козаченко, В. П. Пономарьов, О. М. Ляшенко під безпекою розуміє комплексне поняття: економічна безпека – це конкретний стан і ступінь захищеності будь-якого суб'єкта та його спроможність протистояти змінам умов існування [6, с. 10].

Володимир Засанський виходить з того що економічна безпека є складовою частиною національної безпеки, її фундаментом (базисом). Також економічна безпека є складовою національної безпеки держав, економічних міждержавних союзів. Вона є фундаментом економіко-політичної стабільності на мегапросторі. Це створення умов для безпечного функціонування економічного середовища на мега, макро, мікро економічних рівнях. Економічна безпека – це складна багаторівнева система, рівні якої перебувають у взаємозв'язку [11, с. 54].

Важливого значення на сучасному етапі забезпечення національної безпеки України як складової безпекової частини європейського простору набуває розроблення методологічних основ при розробці систем захисту економіки, як ланки єдиної глобальної системи, Дана система повинна ґрунтуватися на визначенні, ідентифікації загроз та ризиків діяльності які впливають на національну безпеку держави. При цьому важливо враховувати множинність об'єктів захисту, джерел та характер ймовірності впливу загроз. Слід відмітити, що для кожного конкретного випадку, зокрема при веденні гібридної війни, набір загроз міняється, він носить індивідуальний характер для певної території та часового поясу.

На нашу думку, основні підходи при створенні концепції економічної безпеки держави повинні базуватися:

визначення цілей та завдань концепції соціально-економічного розвитку;
оновлення та розробка понять і принципів;

Секція 3. Стан та проблеми державного регулювання національної економіки

визначення чинників, які впливають на забезпечення економічної безпеки;
розробка та оновлення нормативно-правової база відносно економічної безпеки;
оцінка сучасного стану забезпечення економічної безпеки;
розробка науково-методичного забезпечення економічної безпеки. [13, с. 4].

На наш погляд вибір моделі забезпечення економічної безпеки держави повинен ґрунтуватися в залежності від етапів розвитку держав. Так професор Василь Засанський зробив визначення та класифікацію "етапів розвитку держав при порушенні дії об'єктивних економічних законів і вплив на механізми управління економічною та фінансовою системами криміногенних факторів Схеми генезису тіньової економіки, її етапізації.

□ Перший етап. На цьому етапі з одного боку – діють об'єктивні економічні закони, нормальне функціонування та взаємодія політичного, економічного та соціального механізмів в рамках законодавчого простору. взаємодія між законодавчою та виконавчою владою, стабільне функціонування економіки, політична та соціальна рівновага, не корумпованість влади, з іншого утворюється поділ економічного простору на законодавчий, де діють /офіційний/ та тіньовий, антагоністичний до інтересів централізованих систем управління. Поділ економічного простору на законодавчий (офіційний) та тіньовий.

□ Другий етап. Діють об'єктивні економічні закони, нормальне функціонування та взаємодія політичного економічного та соціального механізмів в рамках законодавчого простору. Взаємодія між законодавчою та виконавчою владою, в основному стабільне функціонування економіки, політична та соціальна рівновага, не корумпованість влади. Посилюється вплив тіньової економіки на структурно-функціональні елементи економічної системи, яка в свою чергу впливає на соціальну якість кризової економіки, на існування тіньової економіки, зростає соціальне протистояння, Відбувається процес взаємо існування двох протилежних економічних механізмів, вплив їх один на одного. На другому етапі створюються умови співпраці адміністративного апарату державної влади з економічними та фінансовими злочинними угрупованнями. Йде поступове втягування сфери управління економікою в тіньову економіку. Поглиблення кризи економічної та фінансової системи, загострення економічних протиріч веде до третього етапу.

□ Третій етап. Дія об'єктивних економічних законів сповільнюється, функціонування та взаємодія політичного, економічного та соціального механізмів в рамках законодавчого простору неадекватна. Взаємодія між законодавчою та виконавчою владою супроводжується протиріччями, не корумпованість влади в цілому супроводжується корумпованістю окремих посадових осіб. Це веде до "кризи" економічної та фінансової системи.

На третьому етапі внаслідок порушення дії основних економічних законів відбувається злам економічної системи на користь тінізації. Він включає зовнішній та внутрішній фактори. Зовнішній, пов'язаний із втручання держави через систему управління в діяльність суб'єктів господарювання, обмеженнями, заборонами а також податковим чи іншим фіскальним тиском щодо їх діяльності; вимаганням державними чиновниками грошових винагород за ту чи іншу вирішену проблему, з кримінальної економіки, сформований потужний зріз організованої злочинності в загально – державному середовищі. Зростає підвищення ефективності протиправної діяльності, протидії засобам суспільного контролю і захисту, які з'явилися у криміналітеті в сучасних умовах. позаекономічним (в тому числі протиправним) та економічним тиском на господарюючого суб'єкта з боку кримінальних елементів, інших суб'єктів господарювання, управлінського апарату.

При набутті тіньовою економікою розмірів, які загрожують існуванню держави третій етап перетворюється на четвертий.

□ На четвертому етапі об'єктивні економічні закони, не функціонують, не має взаємодії політичного, економічного та соціального механізмів в рамках законодавчого простору. Антагоністичні протиріччя між законодавчою та виконавчою владою, корумпованість влади досягає 70 %, загроза існуванню суспільного організму, утворюється система кримінальної економіки. Держава перетворюється в механізм де діють суб'єктивні закони фінансових диспропорцій, в корумповану соціально-небезпечну для нормального розвитку систему, де відмиваються великі банківські та фінансові кошти із всього світового співтовариства. Тут утворюється система кримінальної економіки, що є основною ланкою кримінальної діяльності, яка в змозі активно вишукувати нові резерви підвищення рівня шкоди суспільству. Йде створення структури потужної організованої економічної злочинності, системи тіньової економіки. Державні інститути працюють на поглиблення фінансово – кредитної корупції.

□ Четвертий етап переростає в п'ятий де формується потужний зріз організованої злочинності в загальнодержавному середовищі.

□ П'ятий етап. Об'єктивні економічні закони, не функціонують, не має взаємодії політичного, економічного та соціального механізмів в рамках законодавчого простору Антагоністичні протиріччя між законодавчою та залученням основним чином банківського сектору економіки. Відмивання грошей поступово переростає у міжнародне явище, де особи, які відмивають гроші, готові та здатні використовувати усі можливості та слабкі місця у захисті від відмивання грошей всіх держав світу.

Держава перетворюється на механізм підтримки терористичних світових організацій що загрожує усій світовій спільноті, йде транснаціоналізація економічної злочинності виконавчою владою, повна корумпованість влади [12, с. 18–19].

Ми рахуємо що використання даної класифікації при визначенні на якій стадії безпеки перебуває держава. Дозволить сформулювати ефективну програму забезпечення безпеки європейської спільноти відносно кожної окремої взятої країни на кожному етапі відповідно вище викладеної класифікації.

Усі розглянуті точки зору не охоплюють сутність поняття економічної безпеки за умов глобалізації економіки її забезпечення в особливих умовах зокрема при проведенні бойових дій. Так як економічна безпека є складовою частиною національної безпеки, її фундаментом (базисом). Не розглядають її як складову національної безпеки держав, економічних міждержавних союзів. Адже економічна безпека є фундаментом економіко політичної стабільності на мегапросторі. Вона створює умови для безпечного функціонування економічного середовища на мега, макро, мікро економічних рівнях. Економічна безпека – це складна багаторівнева система, рівні якої перебувають у взаємозв'язку.

Економічна безпека в основному розглядається на мікроекономічному рівні, увага приділяється сегментному, галузевому підходу, при дослідженні даної проблеми що в свою чергу не дає змоги всебічно підготуватися до наявних загроз економікам європейських держав. Що в свою чергу зумовлює необхідність в подальшому дослідженні даного питання особливо в контексті макроекономіки як сегменту мега європейської економічної системи.

Питання досліджувались враховуючи стабільну суспільну політичну ситуацію як в державі так і в світі в цілому. Дослідження по забезпеченню економічної безпеки держави як основи національної не проводились за умов суспільно-політичної кризи, військових дій.

ЛІТЕРАТУРА

1. Власюк О. С. Теорія і практика економічної безпеки в системі наук про економіку / О. С. Власюк // Нац. ін.-т пробл. міжнар. безпеки при Раді нац. безпеки і оборони України. – К., 2008. – 48 с.
2. Про основи національної безпеки України : Закон України // Відомості Верховної Ради України від 19.06.2003 р. № 964-IV. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>. – (Законодавча база).
3. Михалкин Н. В. Безопасность Российской Федерации. Вопросы теории и практики / Н. В. Михалкин. – М., 1993. – С. 13.
4. Короткий Ю. Ф. К вопросу о понятии безопасности / Ю. Ф. Короткий // Социально-политические аспекты обеспечения государственной безопасности в современных условиях : сб. статей. – М. : Граница, 1994. – С. 51.
5. Молчановский В. Ф. Безопасность – атрибут социальной системы / В. Ф. Молчановский // Социально-политические аспекты обеспечения государственной безопасности в современных условиях : сб. статей. – М. : Граница, 1994. – 368 с.
6. Економічна безпека підприємства : сутність та механізм забезпечення : монографія / Г. В. Козаченко, В. П. Пономарьов, О. М. Ляшенко. – К. : Лібра, 2003. – 280 с.
7. Минаев Г. А. Безопасность – менеджмент организации / Г. А. Минаев // BestofSecurity. – № 4 (26). – 2008. – С. 23–31.
8. Минаев Г. А. Безопасность организации : учебник / Г. А. Минаев. – К. : КНТ, 2009. – 440 с.
9. Павловський М.А. Макроекономіка перехідного періоду : Український контекст.-К.: Техніка. 1999. – С.284.
10. Ільєнко О.В. Стратегії міжнародної економічної безпеки в умовах глобалізації (маркетинговий аспект). – К. – Національний авіаційний університет, 2013. – 358 с.
11. Засанський В.В. Теоретичні основи забезпечення економічної безпеки держави В.В. Засанський // Поліцейська освіта і практика. – 2012. – № 1 (2). – С. 69–92.
12. Засанський В. В. Детінізація економіки в перехідних суспільствах: управлінський аспект: Монографія. – Львів: Політекс, 1998. – 309 с.
13. Засанський В. В. Основні підходи при розробці системи безпеки / В. В. Засанський, М. Я. Голомша // Збірник тез загальноукраїнської науково-практичної конференції, науково-практичної конференції, Економічна безпека в умовах глобалізаційних загроз (Київ, 4 квітня 2016 р.) / Міністерство освіти і науки України, Національний авіаційний ун-т. – К.: НАУ, 2016. – С. 4–5.

**ІНДЕКС ЛЮДСЬКОГО РОЗВИТКУ: МЕТОДИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ
ВИМІРЮВАННЯ НА НАЦІОНАЛЬНОМУ ТА СВІТОВОМУ РІВНЯХ**

*Чубін Т. К., канд. екон. наук
Смілянський коледж харчових технологій
Національного університету харчових технологій*

Сучасні процеси в регіональній економіці, що характеризуються низьким рівнем інвестиційної активності, зростанням розриву між декларованими соціальними зобов'язаннями держави і реальним рівнем задоволення потреб населення, поглибленням соціального розшарування суспільства можуть призвести до суттєвого погіршення умов життєдіяльності та зниження якості життя населення регіону.

В процесі децентралізації повноважень щодо забезпечення необхідних умов життєдіяльності населення особливої актуальності набувають питання удосконалення механізмів та процедур, що використовуються регіональними органами управління для регулювання якості життя. Особливо важливими вони є також з огляду на те, що незначне відновлення регіональної економіки після кризи поки що не набуло стійкої тенденції, а відповідно – існує загроза погіршення якості життя населення України, зростання внутрішньо- та міжрегіональної диференціації. Нівелювання соціально-економічних диспропорцій є одним із пріоритетних завдань регіонального регулювання, покликаного поєднувати та погоджувати інтереси держави, бізнесу і населення регіону на основі партнерських відносин.

Постійні соціально-економічні трансформації обумовлюють можливість багатоваріантності подальшого регіонального розвитку. Тому виникає необхідність, особливо на регіональному рівні, в проведенні комплексної оцінки якості життя населення, науково обґрунтованому прогностичному моніторингу перспектив її підвищення, розробці організаційно-методичного забезпечення діяльності регіональних органів управління в цьому напрямі.

Дослідження проблем підвищення ефективності соціально-економічного розвитку регіону особливо актуалізувалися в останнє десятиліття ХХ ст. В Україні теоретико-методологічні підходи до вимірювання людського розвитку на регіональному рівні розробляли С. Пирожков, О. Власюк, Е. Лібанова, Н. Власенко, О. Макарова, О. Гладун, В. Шишкін, О. Грішнова та ін.

Рейтингування країн світу за рівнем та якістю життя здійснюється Організацією Об'єднаних Націй, Світовим Банком та іншими міжнародними й регіональними організаціями, ними реалізуються програми та проекти, спрямовані на її підвищення. Разом з тим, проблеми регулювання підвищення якості життя на регіональному рівні з урахуванням особливостей регіонального розвитку потребують подальшого вивчення, систематизації та пошуку ефективних шляхів їх розв'язання.

Соціально-орієнтована економіка створює умови для людського розвитку і високих стандартів якості життя.

Мета статті – висвітлити методичні підходи до обчислення і застосування міжнародних рейтингів як інструментів вимірювання людського розвитку країн та проаналізувати динаміку рейтингу України на основі індексу людського розвитку як в цілому, так і за регіонами.

Якість життя населення регіону – це складна і багатогранна наукова категорія, що характеризується сукупністю реальних соціально-економічних умов життєдіяльності людей в певному регіоні.

Складність визначення її сутності полягає в тому, що, по-перше, ця категорія відноситься до числа міждисциплінарних наук при провідній ролі регіональної та соціальної економіки, економічної теорії, управління та ін., по-друге, якість життя включає в себе сукупність кількісних і якісних характеристик потреб, які взаємно детермінуються, по-третє, якість життя змінюється під впливом факторів і умов соціально-економічного розвитку.

З одного боку, регіональна економіка створює базу підвищення якості життя населення, а з іншого боку, зростання якості життя населення, в свою чергу, сприяє розвитку регіональної економіки. Якість життя є комплексною характеристикою соціально-економічних, політичних, культурно-ідеологічних, екологічних факторів та умов життя людини, категорією, тісно взаємопов'язаною з іншими соціально-економічними категоріями. З цієї точки зору якість життя є системою соціально-економічних показників, які характеризують ступінь розвитку і задоволення потреб у матеріальних благах і послугах, безпеці, стані

Секція 3. Стан та проблеми державного регулювання національної економіки

навколишнього середовища, а також забезпечують створення рівних умов для всебічного гармонійного розвитку населення.

Важливість регулювання якості життя населення регіонів та держав світу в контексті сталого суспільного розвитку підтверджується значною увагою, що приділяється міжнародними організаціями цій проблемі.

Первинна самоцінність людини, усебічний розвиток її здібностей і якнайповніше задоволення потреб покладені в основу Концепції людського розвитку [1]. З погляду цієї концепції, людський розвиток визначається як безперервний процес розширення можливостей вибору, що забезпечується політичною свободою, правами людини, суспільною повагою до особистості, здоровим довкіллям. Маючи на меті якомога повніше відобразити всю багато вимірність постійно зростаючих людських можливостей, Програмою розвитку ООН (ПРООН) було розроблено комплексний інтегральний показник – індекс людського розвитку (Human Development Index, HDI).

Розрахунок HDI ґрунтується на мінімальному наборі показників, які кількісно виражають основні виміри людського розвитку і за якими можна зібрати достовірні зіставні дані за всіма країнами світу. За період існування (з 1990 р.) методика розрахунку HDI та його складових видозмінювалася та вдосконалювалася, проте в основі індексу покладено показники, які відображають ключові виміри людських можливостей. У 2010 р. методика розрахунку HDI піддалася істотному коригуванню – були модифіковані показники освіченості та доходу, змінилася процедура їх агрегування [2].

Інформаційну основу HDI формують три показники, кожен з яких відображає один із ключових вимірів людського розвитку:

- середня очікувана тривалість життя при народженні, років; оцінює здоров'я та довголіття;
- рівень освіченості населення, що агрегує два показники: середню кількість років, витрачених на навчання, і очікувану тривалість навчання, років;
- матеріальний добробут, оцінений валовим національним доходом на особу за паритетом купівельної спроможності національної валюти, дол. США.

Концептуальна структура індексу людського розвитку представлена на рис. 1 [3].

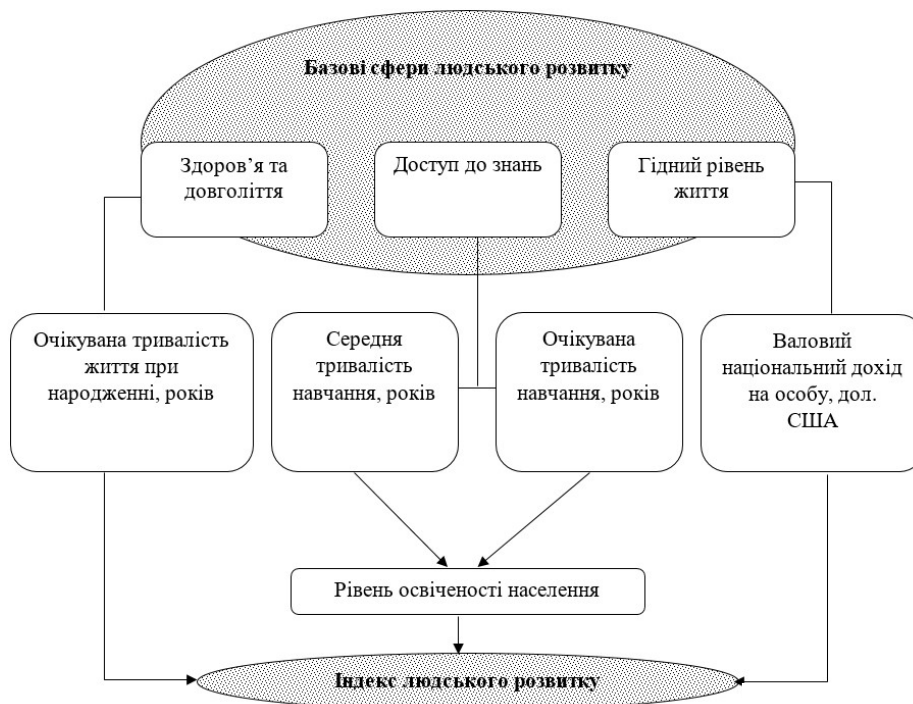


Рис. 1 – Концептуальна структура індексу людського розвитку

Оскільки всі показники є стимуляторами, то прогрес людського розвитку вимірюється щодо мінімального рівня, достатнього для виживання суспільства протягом певного періоду часу. Стандартизацію показників здійснюють з використанням критерію мінімакса, що дає можливість конвертувати їх в оцінну шкалу від 0 до 1:

$$Z_{ij} = \frac{X_{ij} - X_{i,\min}}{X_{i,\max} - X_{i,\min}}, \quad (1)$$

де X_{ij} – фактичне значення i -го показника в j -й країні;
($X_{i,\max} - X_{i,\min}$) – розмах варіації значень i -го показника; у разі значної асиметрії розподілу показника використовують квартильний розмах варіації.

За міжнародною методикою використовують такі межі нормування показників:

- середня очікувана тривалість життя (25 та 85 років);
- рівень грамотності дорослого населення (0 та 100 %);
- сукупна частка тих, хто навчається в навчальних закладах (0 та 100 %);
- середній розмір ВВП на душу населення з поправкою на паритет купівельної спроможності (100 та 40 000 дол. USD) [4, с. 30–31].

Вважається, що чим ближче його значення до одиниці, тим вище можливості для реалізації людського потенціалу завдяки зростанню освіти, довголіття та доходу.

Відповідно до сучасних методологічних підходів ООН, групування країн світу за Індексом людського розвитку (Human Development Index) здійснюється як ранжування його відповідних значень.

При вивченні рівня розвитку країн використовують наступну градацію значень індексу [5]:

- дуже високий рівень (понад 0,9);
- високий рівень (0,8 – 0,9);
- середній рівень (0,5 – 0,8);
- низький рівень (нижче 0,5).

Відповідно до зазначеної градації індексу людського розвитку країни поділено таким чином [6]:

- з дуже високим рівнем людського розвитку (англ.: very high human development), за підсумками 2014 р. – 49 країн;
- з високим рівнем людського розвитку (high human development), відповідно 53 країни;
- з середнім рівнем людського розвитку (medium human development), 42 країни;
- з низьким рівнем людського розвитку (low human development), 43 країни.

Додатково ООН розраховує Індекс людського розвитку для: шести макрорегіонів (Арабські держави, Східна Азія та Тихоокеанський регіон, Європа та Центральна Азія, Латинська Америка та Карибський басейн, Південна Азія, Африка від Сахари до півдня); найменш розвинених країн; малих острівних країн, що розвиваються.

Окремі компоненти Індексу людського розвитку обчислюються й для групи «інші країни / території» (other countries or territories) [6, 7, 8].

За рівнем ІЛР Україна належить до країн з середнім рівнем людського розвитку [9].

З огляду на індекс людського розвитку [9] можна стверджувати, що серед наведених країн за досліджуваний період, починаючи з 2000 року значення цього показника має стійку тенденцію до зростання. Проте значення ІЛР для України в 2015 році помітно знизилось, що свідчить, перш за все, про погіршення якості життя населення, а також відобразилось на зниженні позиції нашої країни в світовому рейтингу (рис. 2).

Секція 3. Стан та проблеми державного регулювання національної економіки

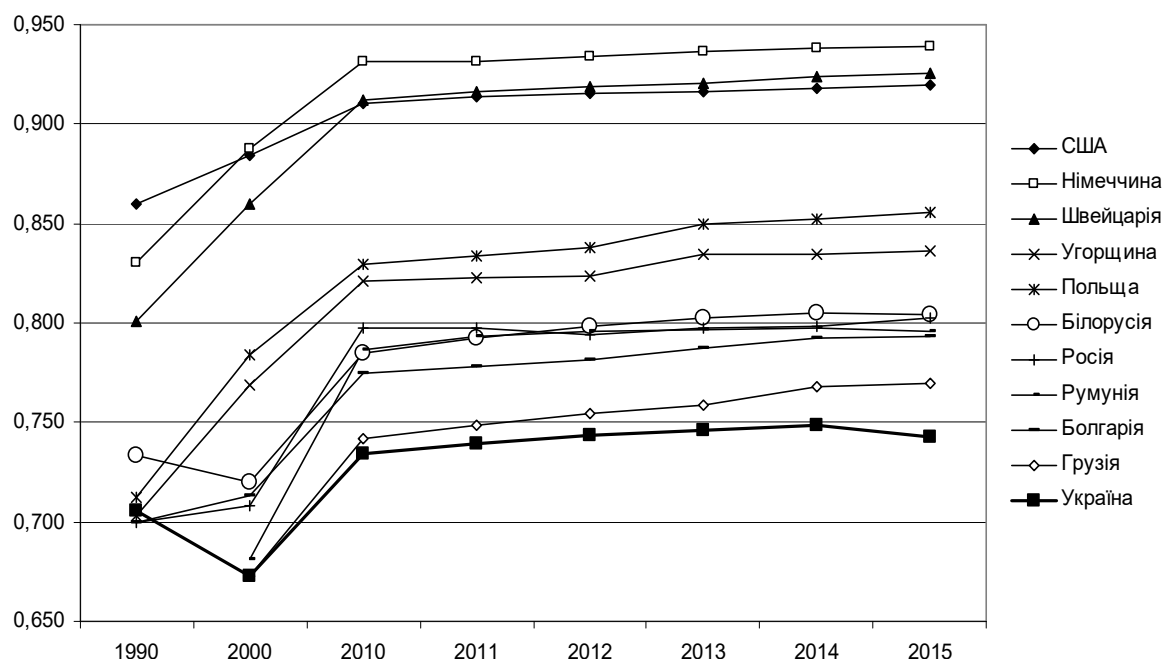


Рис. 2 – Динаміка індексів людського розвитку

За 2000-2015 роки в рейтингу позиція України знизилась на 16 пунктів (табл. 1).

Табл. 1 – Рейтинги країн світу за рівнем людського розвитку (за методологією ООН)

Країна	Роки										Зміни в рейтингу 2000-2015
	1990	2000	2005	2007	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
США	2	3	3	3	3	2	3	5	8	10	-7
Німеччина	13	13	8	9	6	5	5	6	6	4	+9
Швейцарія	6	9	11	12	9	9	9	3	3	2	+7
Угорщина	34	33	35	35	35	37	37	43	44	43	-10
Польща	...	36	39	39	37	38	39	35	36	36	0
Білорусія	...	...	...	54	49	50	50	53	50	52	...
Росія	34	53	53	53	52	55	55	57	50	49	+4
Румунія	40	57	52	50	51	55	56	54	52	50	+7
Болгарія	41	52	52	49	54	56	57	58	59	56	-4
Грузія	...	...	67	65	71	72	72	79	76	70	...
Україна	37	68	66	65	72	75	78	83	81	84	-16

Рейтинг України за сукупним індексом розвитку людського потенціалу, що розраховується ООН, іще раз доводить наявність низки системних проблем в цій сфері, а відповідно і необхідність розробки концептуальних засад з удосконалення регулювання підвищення якості життя.

Україна одна з перших серед країн Центральної та Східної Європи стала розраховувати індекс людського розвитку по окремих регіонах України.

З метою такого поглибленого аналізу інститутом демографії була розроблена методика розрахунку Індексу регіонального людського розвитку (ІРЛР) [10, с. 181 – 196]. Дана методика заснована на методиці розрахунку ІЛР,

Забезпечення цивільної безпеки України: сучасний стан і перспективи

але для аналізу окремих його факторів користуються більше розширеною системою показників.

Розрахунок ІРЛР проводиться в два етапи:

1) розрахунок узагальнюючих індексів, що характеризують окремі аспекти людського розвитку;

2) побудова інтегрального ІРЛР. Це дозволяє порівнювати між собою регіони не тільки в цілому, але й за окремими показниками розвитку.

Удосконалена методика, що використовується для розрахунку починаючи з 2010 року включає в себе 33 показника, які об'єднані у 6 блоків відповідно до основних аспектів людського розвитку [5]:

- відтворення населення;
- соціальне становище;
- комфортне життя;
- добробут;
- гідна праця;
- освіта.

Індекс по окремим блокам розраховується за формулою:

$$I_{ir} = \sum_{j=1}^{k_i} \bar{w}_{ij} z_{ijr}^c, \quad (2)$$

де \bar{w}_{ij} – ваги j -го показника у i -му блоці показників, визначені методом попарних порівнянь з використанням експертних оцінок;

z_{ijr}^c – калібровані нормовані значення j -го показника у i -му блоці показників по регіону r .

Відкалібровані значення нормованих показників розраховуються за формулою:

$$z_{ijr}^c = z_{ijr} \cdot c_{ij}, \quad (3)$$

де z_{ijr} – нормоване значення j -го показника у i -му блоці показників по r -му регіону;

c_{ij} – калібрувальний коефіцієнт для j -го показника у i -му блоці показників.

Калібрувальний коефіцієнт розраховується за формулою:

$$c_{ij} = \frac{\bar{b}_i}{b_{ij}}, \quad (4)$$

де \bar{b}_i – середнє значення питомої ваги j -го нормованого показника у i -му блоці показників;

b_{ij} – середнє значення питомої ваги нормованих показників у i -му блоці показників.

Інтегральний індекс регіонального людського розвитку розраховується як сума індексів по всіх шести блоках показників:

$$I_r = \sum_{i=1}^6 I_{ir}. \quad (5)$$

Секція 3. Стан та проблеми державного регулювання національної економіки

Дана методика розрахунку дозволяє виявити резерви підвищення рівня людського розвитку як в окремих регіонах, так і в країні в цілому, виявити лідерів та аутсайдерів серед областей України, більш розширено проаналізувати окремі аспекти людського розвитку, тобто все те, що не дозволяє зробити розрахунок та аналіз ІЛР.

Але при аналізі та співставленні показників окремих регіонів України відсутня шкала оцінювання рівня людського розвитку, яка б дозволила виявити межі та ступінь розвитку людського потенціалу. Тому, використовуючи дані Державної служби статистики України [11] проаналізуємо ІЛР у 2010–2014 рр., згрупувавши регіони України у п'ять груп з рівними інтервалами та виділивши групи з дуже низьким, низьким, середнім, високим та дуже високим рівнем людського розвитку, ми побачимо деяке погіршення показників [5].

Державна служба статистики України здійснює групування регіонів України за рівнем інтегрального та часткових індексів регіонального людського розвитку за такою градацією: «високий», «вище середнього», «середній», «нижче середнього», «низький» [6].

Так, якщо у 2010 році найбільша кількість областей України (32 %) потрапила до групи із середнім рівнем людського розвитку, то у 2013 році 44 % областей – це області з низьким рівнем розвитку (рис. 3 та 4).



Рис. 3 – Картограма розподілу регіонів України за рівнем людського розвитку у 2010 році [5]

Також слід зазначити, що у 2013 році значно скоротилась кількість областей з дуже високим рівнем розвитку та навпаки збільшилась кількість областей з дуже низьким рівнем людського розвитку (рис. 4). Так, у 2010 році до групи з дуже високим рівнем розвитку потрапили Харківська, Чернівецька, Закарпатська, Київська, Черкаська, Львівська області та АР Крим, а у 2013 році – лише Харківська та Чернівецька області.

У групу регіонів з дуже низьким рівнем людського розвитку у 2013 році окрім Херсонської, Кіровоградської та Житомирської областей, для яких є характерним низький рівень ІЛР протягом всього аналізованого періоду, потрапили ще Івано-Франківська та Сумська області. Значного погіршення в рівні людського розвитку за період 2010 – 2013 рр. зазнали Київська, Черкаська, Івано-Франківська та Сумська області.



Рис. 4 – Картограма розподілу регіонів України за рівнем людського розвитку у 2013 році [5]

У 2014 році до групи з дуже низьким рівнем людського розвитку потрапили Кіровоградська, Херсонська, Житомирська та Сумська області. Найвищий рівень розвитку традиційно спостерігається у Харківській та Чернівецькій областях (рис. 5).

Зважаючи на вищесказане, постає питання про необхідність державного регулювання підвищення якості життя, а отже, і рівня людського розвитку в регіонах та в країні в цілому. Основними підходами до управління якістю життя є: комплексний, що передбачає залучення до регулювання підвищення якості життя фахівців з різних галузей науки, які стосуються людини і середовища її проживання; аспектний, спрямований на дослідження тільки одного з елементів якості життя; системний, який розглядає керувану і керуючу підсистеми як цілісний комплекс взаємопов'язаних, об'єднаних спільною метою елементів.



Рис. 5 – Картограма розподілу регіонів України за рівнем людського розвитку у 2014 році [5]

Секція 3. Стан та проблеми державного регулювання національної економіки

Таким чином, за останні роки позиція України в світовому рейтингу за індексом людського розвитку значно знизилась. Проведений аналіз свідчить, що в Україні існує негативна тенденція до погіршення показників регіонального людського розвитку. З огляду на це, особливої актуальності набуває поглиблений аналіз окремих причин погіршення показників людського розвитку, як в цілому по Україні, так і по окремих регіонах, а також розробка науково обґрунтованого методичного та інформаційного забезпечення стратегій розвитку регіонів. Досвід країн із розвинутою економікою доводить надзвичайну важливість виваженої регіональної політики у підвищенні добробуту та створенні сприятливих умов для всього населення незалежно від місця проживання. Індекс людського розвитку виступає інструментом узагальненого відображення якості життя населення країни або її регіону. Тому забезпечення підвищення індексу людського розвитку, а отже, і якості життя населення як на регіональному рівні, так і в країні в цілому має бути пріоритетним завданням для органів державної влади.

ЛІТЕРАТУРА

1. Людський розвиток в Україні: інноваційний вимір (колективна монографія) / за ред. Е.М. Лібанової. – К. : Ін-т демографії та соціальних досліджень НАН України, 2008. – 316 с.
2. Доклад о развитии человека 2010. Реальное богатство народов : пути к развитию человека [Електронний ресурс] // Режим доступу : www.un.org/ru/development/hdr/2010/hdr_2010_complete.pdf
3. Єріна А. М. Міжнародні рейтинги: статистичні аспекти обчислення та застосування. Частина II. Індеси інноваційного та людського розвитку / А. М. Єріна // Статистика України. – 2016. – № 4. – С. 66–75.
4. Самотоєнкова О. В. Соціальна статистика: навчальний посібник / О. В. Самотоєнкова, Ю. О. Ольвінська. – Одеса: ОДЕУ, 2009. – 102 с.
5. Статистичні методи в управлінні розвитком регіону: Монографія // За заг. ред. канд. економ. наук, професора А. З. Підгорного – Одеса : ФОП Гуляєва В.М., 2016. – 218 с.
6. Людський розвиток в Україні. Модернізація соціальної політики: регіональний аспект (колективна монографія) / за ред. Е.М. Лібанової ; Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи НАН України. – К., 2015. – 356 с.
7. Презентація звіту Програми розвитку ООН з людського розвитку за 2015 рік. [Електронний ресурс] // Режим доступу : www.nas.gov.ua/text/pdfNews/human_development_PROON_report_2015.pdf
8. Human Development Report 2015. Work for human development [Electronic resource]. – Access mode : http://hdr.undp.org/sites/default/files/2015_human_development_report.pdf
9. United Nations Development Program (2016). Human Development Reports. [Electronic resource]. – Access mode : <http://hdr.undp.org>.
10. Людський розвиток в Україні: трансформація рівня життя та регіональні диспропорції (колективна монографія) / За ред. Е.М. Лібанової. – у 2-х томах. – Київ: Ін-т демографії та соціальних досліджень НАН України, 2012. – 436 с.
11. Державна служба статистики України. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

ОСОБЛИВОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ СТРАХОВИХ КОМПАНІЙ ТА ЇХ ВПЛИВ НА ФОРМУВАННЯ ДОХОДІВ ЯК ВАЖЛИВОГО ФАКТОРА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

*Шинкаренко О. М., канд. екон. наук, доцент
Черкаський навчально-науковий інститут
ДВНЗ Університет банківської справи*

Страхування – це спосіб захисту майнових інтересів громадян та суб'єктів господарювання. Особливо зростає його роль в умовах ринкової економіки. Кожен суб'єкт господарювання має знати, як можна зменшити вплив ризику в його діяльності. В той же час, страхова діяльність є прибутковим різновидом підприємництва, що зумовлює формування доходів, витрат та фінансових результатів діяльності страхових компаній. Страхова діяльність відноситься до сфери фінансових послуг, в якій вона займає одне з провідних місць. Структуру ринку фінансових послуг наведено на рис. 1.



Рис. 1 – Структура ринку фінансових послуг

Страхова діяльність в Україні є регламентованою законодавчо, відповідно, страхування трактується як вид цивільно-правових відносин щодо захисту майнових інтересів фізичних та юридичних осіб у разі настання певних подій (страхових випадків), визначених договором страхування або чинним законодавством, за рахунок грошових фондів, що формуються шляхом сплати фізичними та юридичними особами страхових платежів (страхових внесків, страхових премій) та доходів від розміщення коштів цих фондів [1].

Ринок страхових послуг є другим за рівнем капіталізації серед інших небанківських фінансових ринків. Відповідно до даних Нацкомфінпослуг загальна кількість страхових компаній станом на 31.12.2016 становила 310, у тому числі СК «life» – 39 компаній, СК «non-life» – 271 компаній. Відповідно до ст. 2 Закону України «Про страхування» від 07.03.1996 р. № 85/96-ВР [2] страховими компаніями визнаються фінансові установи, які створені у формі акціонерних, повних, командитних товариств або товариств з додатковою відповідальністю і одержали в установленому порядку ліцензію на здійснення страхової діяльності. Згідно Закону «об'єктами страхування можуть бути майнові інтереси, що не суперечать законодавству України». Основні показники діяльності страхового ринку та його динаміка представлені в таблиці 1.

Секція 3. Стан та проблеми державного регулювання національної економіки

Табл. 1 – Основні показники діяльності страхового ринку та його динаміка

	2014 рік	2015 рік	2016 рік	Темпи приросту	
				2015/ 2014, %	2016/ 2015, %
Кількість договорів страхування, укладених протягом звітного періоду, тис. одиниць					
Кількість договорів, крім договорів з обов'язкового страхування від нещасних випадків на транспорті, у тому числі:					
- зі страхувальниками-фізичними особами	35 975,7	109 106,8	61 272,8	203,3	-43,8
Кількість договорів з обов'язкового особистого страхування від нещасних випадків на транспорті	98 737,5	93 322,5	118 198,4	-5,5	26,7
Страхова діяльність, млн. грн.					
Валові страхові премії, у тому числі:	26 767,3	29 736,0	35 170,3	11,1	18,3
зі страхування життя	2 159,8	2 186,6	2 756,1	1,2	26,0
Валові страхові виплати, у тому числі:	5 065,4	8 100,5	8 839,5	59,9	9,1
зі страхування життя	239,2	491,6	418,3	105,5	-14,9
Рівень валових виплат, %	18,9%	27,2%	25,1%	-	-
Чисті страхові премії	18 592,8	22 354,9	26 463,9	20,2	18,4
Чисті страхові виплати	4 893,0	7 602,8	8 561,0	55,4	12,6
Рівень чистих виплат, %	26,3%	34,0%	32,3%	-	-

Кількість страхових компаній має тенденцію до зменшення, так за 2016 рік порівняно з 2015 роком, кількість компаній зменшилася на 51 СК, порівняно з 2014 роком зменшилася на 72 СК. Протягом аналізованого періоду зменшилась кількість укладених договорів страхування на 22 958,1 тис. одиниць (або на 11,3 %), при цьому на 63 686,5 тис. одиниць (або на 63,9 %) зменшилась кількість договорів з добровільного страхування

У порівнянні з 2015 роком на 5 434,3 млн. грн. (18,3 %) збільшився обсяг надходжень валових страхових премій, обсяг чистих страхових премій збільшився на 4 109,0 млн. грн. (18,4 %). Чисті страхові премії (виплати) – розраховані як валові страхові премії (виплати) за мінусом частки страхових премій (виплат), які сплачуються перестраховикам-резидентам (компенсовані перестраховиками-резидентами).

Валові страхові премії, отримані страховиками при страхуванні та перестраховуванні ризиків від страхувальників та перестраховальників за 2016 рік, становили 35 170,3 млн. грн., з яких: 13 220,0 млн. грн. (37,6 %), що надійшли від фізичних осіб; 21 950,3 млн. грн. (62,4 %), що надійшли від юридичних осіб.

За 2015 рік загальна (валова) сума страхових премій, отриманих страховиками, становила 29 736,0 млн. грн., з яких: 10 239,5 млн. грн. (34,4 %), що надійшли від фізичних осіб; 19 496,5 млн. грн. (65,6 %), що надійшли від юридичних осіб. За 12 місяців 2016 року сума отриманих страховиками валових премій з видів страхування, інших, ніж страхування життя становила 32 414,2 млн. грн. (або 92,2 % від загальної суми страхових премій), а зі страхування життя – 2 756,1 млн. грн. (або 7,8 % від загальної суми страхових премій).

Чисті страхові премії за 2016 рік становили 26 463,9 млн. грн., що становить 75,2 % від валових страхових премій. Чисті страхові премії за 2015 рік становили 22 354,9 млн. грн., або 75,2 % від валових страхових премій.

Забезпечення цивільної безпеки України: сучасний стан і перспективи

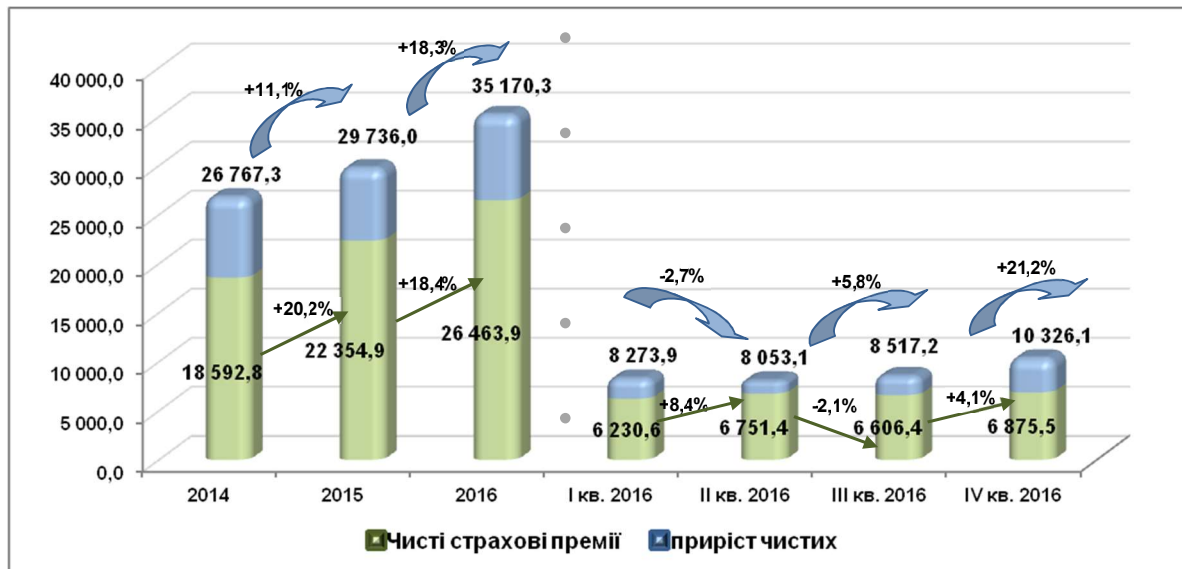


Рис. 2 – Динаміка страхових премій за 2014 – 2016 рр. (млн грн.)

Обсяги валових страхових премій за 2016 рік збільшилися порівняно з 2015 роком на 18,3 %, з 2014 роком зросли на 31,4 %. Найбільший ріст валових страхових премій відбувся у IV кварталі 2016 року на 21,2 % порівняно з III кварталом 2016 року. Чисті страхові премії збільшилися на 18,4 % порівняно з 2015 роком, та на 42,3 % порівняно з 2014 роком (рис. 2).

Концентрація страхового ринку за надходженнями валових страхових премій станом на 31.12.2016 представлена в таблиці 2.

Можна констатувати, що незважаючи на значну кількість компаній, фактично на страховому ринку основну частку валових страхових премій – 99,9 % – акумулюють 200 СК «non-Life» (73,8 % всіх СК «non-Life») та 99,5 % – 20 СК «Life» (51,3 % всіх СК «Life»).

Табл. 2 – Концентрація страхового ринку за 2016 рік

Перші (Тор)	страхування «Life»		страхування «non-Life»		
	Надходження премій (млн. грн.)	Частка на ринку, %	Надходження премій (млн. грн.)	Частка на ринку, %	Кількість СК, які більше 50% страхових премій отримали від перестраховальників
Тор 3	1 186,5	43,0	6 140,8	18,9	3
Тор 10	2 465,2	89,4	14 470,8	44,6	4
Тор 20	2 741,2	99,5	20 322,2	62,7	5
Тор 50	2 756,1	100,0	27 855,6	85,9	9
Тор 100	x	x	31 417,7	96,9	11
Тор 200	x	x	32 395,0	99,9	15
Всього по ринку	2 756,1	100,0	32 414,2	100,0	21

Дослідивши особливості розвитку ринку страхових послуг необхідно зазначити, що страхова діяльність має певні властивості, які характеризують його специфічність, а саме: наявність страхового інтересу, випадковий характер

Секція 3. Стан та проблеми державного регулювання національної економіки

настання страхового випадку та величини нанесеного ним збитку, сплата внесків страхувальниками страховим компаніям у розрахунок на майбутні виплати ними страхового відшкодування, формування страхових резервів, цільовий характер страхових виплат, можливість перестраховувати ризики та особливий кругообіг грошових коштів, пов'язаний із здійсненням інвестиційної діяльності.

Страховики займаються реалізацією специфічного товару, який в страхуванні доцільно називати страховою послугою, яка являє собою документально засвідчений комплекс заходів з надання страхового продукту юридичним та фізичним особам, обумовлений договором страхування, відповідно до якого страхувальниками сплачуються страхові платежі, а страховиками виплачується страхове відшкодування або страхова сума при настанні страхового випадку.

Відповідно до законодавчих та установчих документів, основне завдання страхової компанії – надавати послуги за різними видам страхування своїм клієнтам, що забезпечує страховикам можливість сформувати певні види резервів, частину з яких у майбутньому спрямувати в інвестиційну сферу. Здійснення основної (страхової) діяльності, від якої формується основна частка доходів, передбачає реалізацію окремих страхових продуктів та надання інших видів страхових послуг клієнтам страхової компанії. Отже дослідження формування доходів вимагає врахування специфіки страхової діяльності.

Згідно МСБО 18 «Дохід» дохід – це валове надходження економічних вигід протягом періоду, що виникає в ході звичайної діяльності суб'єкта господарювання, коли власний капітал зростає в результаті цього надходження, а не в результаті внесків учасників власного капіталу [3]. У національному стандарті це визначення доповнено тим, що оцінка доходу має бути достовірно визначена. Відповідно до П(С)БО 15 доходи класифікуються таким чином: дохід (виручка) від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг), інші операційні, фінансові та інші доходи [4]. У зв'язку зі специфікою діяльності доходи страхових компаній О.О. Гаманкова [5] та С.С. Осадець [6, с. 487] поділяють на такі групи: доходи від основної, тобто страхової діяльності (усі надходження на користь страховика, пов'язані з проведенням страхування й перестраховання); доходи від інвестиційної та фінансової діяльності, тобто пов'язані з інвестуванням і розміщенням тимчасово вільних коштів (як власних, так і коштів страхових резервів); інші доходи, тобто ті, які не належать ні до страхових, ні до інвестиційних доходів, але інколи з'являються у страховика в процесі його звичайної господарської діяльності і надзвичайних подій (рис. 3).

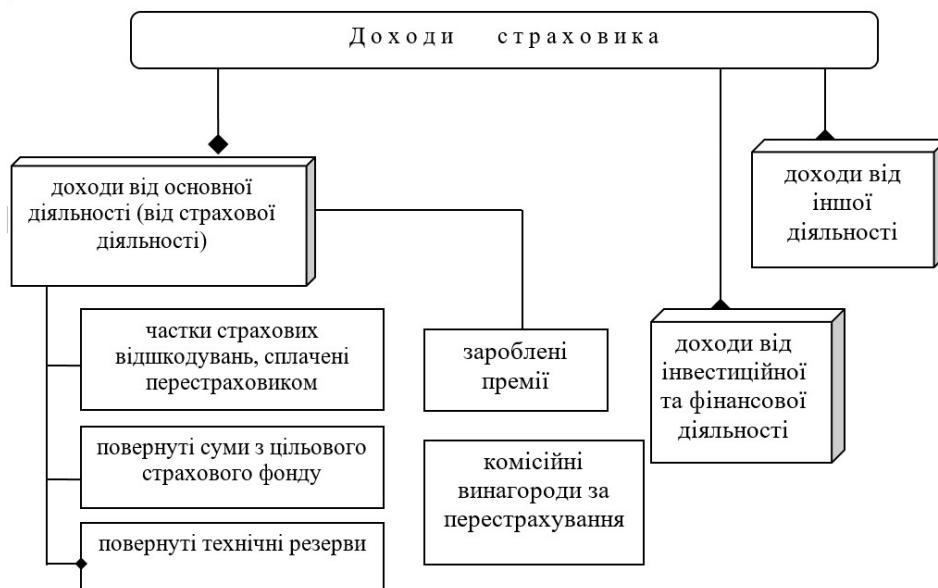


Рис. 3 – Класифікація доходів страхової компанії за видами діяльності

У свою чергу Т. О. Зінкевич, досліджуючи питання управління доходами від основної діяльності страхової компанії, уточнила зміст самого поняття й потрактувала дохід як суму надходжень страхових премій за всіма видами страхування з вирахуванням страхових резервів і страхових премій за договорами, що передано в перестраховування [7, с. 8]. Також вона запропонувала об'єднати види доходів від страхової діяльності у дві групи:

- основні доходи (надходження страхових премій за видами страхування, іншими, ніж страхування життя за договорами страхування, перестраховування та співстрахування; суми повернення страхових резервів, відрахованих у минулі періоди; комісійні винагороди та тантьєми за договорами, що передано в перестраховування; комісійні винагороди, що отримані за послуги страхових брокерів або страхових агентів, сюрвейєра та аварійного комісара; відшкодування перестраховикам частки страхових виплат за договорами, що передано в перестраховування);

- інші доходи (кошти, отримані в процесі реалізації права вимоги по страхуванню майна до особи, що відповідає за нанесення пошкодження (регрес); відсотки, нараховані на депо страхової премії за ризиками, що прийняті в перестраховування).

М. О. Белгородцева до складу доходів страхової діяльності рекомендує відносити виручку від реалізації страхових послуг та інші доходи від страхової діяльності [8].

У свою чергу Т. О. Зінкевич указує на те, що до виручки від реалізації страхового продукту слід відносити отримані страхові премії, які є основною частиною доходу страхової діяльності [7].

На виділення таких складових доходів страхової діяльності впливає низка умов:

- специфіка діяльності страховиків;
- послуги можуть надаватися протягом одного або кількох періодів;
- реалізація страхового продукту («Автоцивілка») та надання страхових послуг (страховий захист, відшкодування збитків) зазвичай не збігаються в часі;
- особливості оподаткування страховика.

Незважаючи на значні уточнення категорії доходів в системі бухгалтерського обліку страхових компаній, запропоновані класифікації визначають види доходів, які найбільше впливають на формування доходу від основної діяльності страхової компанії, проте не враховують виокремлення реалізації окремого страхового продукту та додаткових страхових послуг. Класифікація доходів страхової діяльності за групами наведеними на рис. 4.

При цьому, як свідчить практика діяльності страхових компаній, виручка від реалізації страхового продукту є основною частиною доходу від страхової діяльності страховика.

Ще однією умовою виділення цієї класифікації є можливість аналізу складових доходів та їх наближення до управлінських потреб.

Доходи від страхової діяльності є, так би мовити, первинними доходами страхової компанії і являють собою всі надходження на користь страховика, пов'язані з проведенням страхування і перестраховування. Саме на залучення цих доходів розраховує страховик, з'являючись на страховому ринку і пропонуючи страхові послуги за певну плату. Платою за страхування є страхова премія, яку страхувальник зобов'язаний внести страховикові згідно з договором страхування. Термін «страхова премія» — загальноприйнятий у світовій практиці. У діяльності українських страховиків і в українському законодавстві частіше використовується

Секція 3. Стан та проблеми державного регулювання національної економіки

термін «страховий платіж» або «страховий внесок». Страхова премія визначається залежно від суми, на яку укладається договір страхування (страхової суми), і страхового тарифу.



Рис. 4 – Класифікація доходів страхової діяльності

Страхова сума, згідно із Законом України «Про страхування» [2], – це грошова сума, у межах якої страховик відповідно до умов страхування зобов'язаний провести виплату при настанні страхового випадку. У свою чергу страховий тариф – це ставка страхової премії з одиниці страхової суми, або з вартості об'єкта страхування за визначений період страхування.

Страхові премії (платежі) є первинним доходом страховика та основою подальшого обороту коштів, джерелом фінансування інвестиційної діяльності. При цьому доходом є зароблені страхові платежі, які визначаються за формулою 1 [9]:

$$\text{ЗСП} = \text{СНСП}_{\text{зв.п.}} + \text{СНЗСП}_{\text{поч. зв. п.}} - \text{СНЗСП}_{\text{к. зв. п.}}, \quad (1)$$

де ЗСП – зароблені страхові премії;

СНСП_{зв. п.} – сума надходжень страхових платежів за звітний період;

Забезпечення цивільної безпеки України: сучасний стан і перспективи

СНЗСП_{поч. зв. п} – сума незароблених страхових платежів на початок звітного періоду;

СНЗСП_{к. зв. п} – сума незароблених страхових платежів на кінець періоду.

А суму незароблених страхових платежів можна знайти за допомогою формули 2 [9]:

$$UPR = \frac{Pb^*(t-d)}{t} \quad (2)$$

де UPR – резерв незароблених премій за договором страхування;

Pb – базова страхова премія за договором;

t – термін дії договору;

d – число днів з моменту початку дії договору до дати розрахунку.

На підставі визначеної величини незаробленої премії за кожним договором страхування обчислюється сумарна величина резерву.

Порядок формування доходу страховика, що надає послуги з видів страхування, інших, ніж страхування життя наведено на рис. 5.

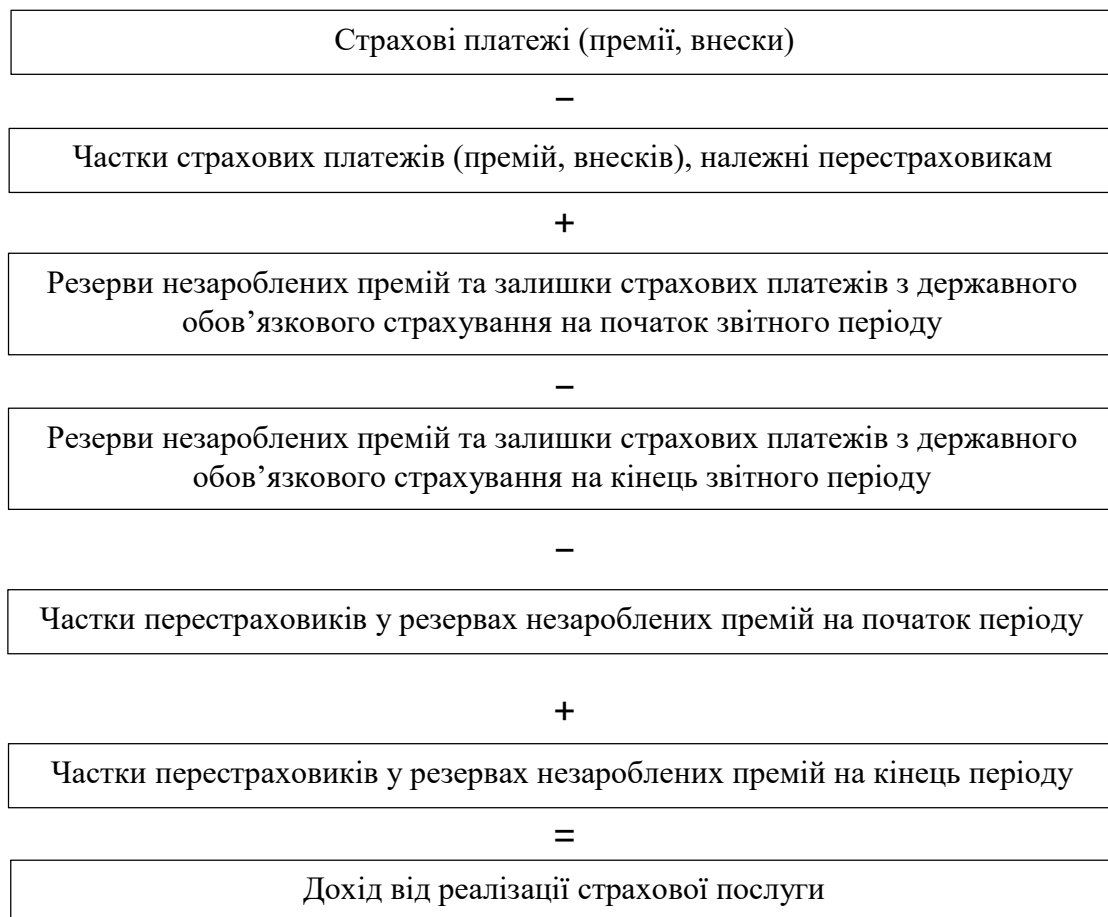


Рис. 5 – Порядок формування доходу страховика, що надає послуги з видів страхування, інших, ніж страхування життя

До суми надходжень страхових платежів не включаються частки страхових платежів, які сплачено перестраховиками у звітному періоді за договорами перестраховання.

Секція 3. Стан та проблеми державного регулювання національної економіки

Для страховиків, які надають послуги зі страхування життя, визначення виручки має певні особливості порівняно зі страховиками, які займаються ризиковим страхуванням.

За договорами страхування життя не відбувається поступового перетворення отриманої страхової премії на зароблену. Усі суми страхових премій, що надійшли страховикам за договорами страхування життя, залишаються у власності страхувальника і перебувають у страхових резервах зі страхування життя до настання моменту страхової виплати [10].

Порядок формування доходу від реалізації послуг зі страхування життя наведено на рис. 6.

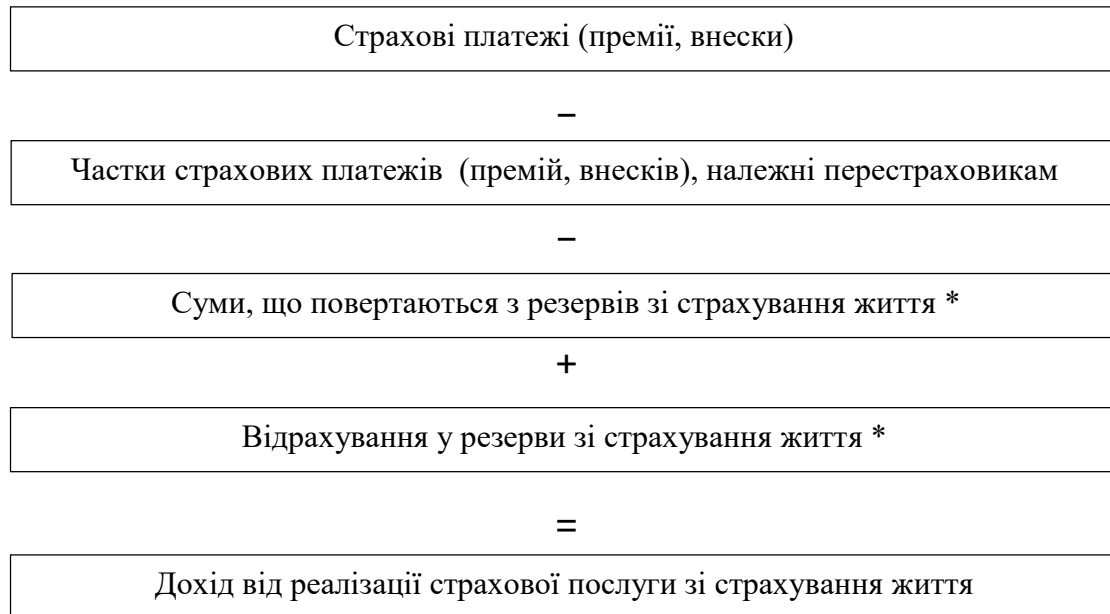


Рис. 6 – Порядок формування доходу від реалізації послуг зі страхування життя

* – зазначені суми доходів і витрат є іншими операційними доходами і витратами, хоча і беруть участь у розрахунку доходу від реалізації послуг зі страхування життя

Крім страхових премій, страховик може отримувати також інші види доходів, які, згідно із чинним законодавством, належать до доходів від страхової діяльності (так звані інші операційні доходи) [11, с. 137].

Якщо страхова компанія має договори перестраховування і виступає як прямий страховик, вона може одержувати від перестраховика доходи у вигляді комісійних винагород за передачу ризиків у перестраховування.

Усі види доходів, що їх отримує страхова компанія від проведення страхових операцій, а саме: страхові премії за договорами страхування і перестраховування; комісійні винагороди за передання ризиків у перестраховування; частки від страхових сум та страхових відшкодувань, сплачені перестраховиками; повернені суми із централізованих страхових резервних фондів; повернені суми технічних резервів, інших, ніж резерв незароблених премій, – це доходи страховика від його основної діяльності (звичайної операційної діяльності) [12, с. 58].

Крім цих доходів, страховик може отримувати доходи від інвестиційної та фінансової діяльності (доходи від інвестування і розміщення тимчасово вільних власних коштів і тимчасово вільних коштів страхових резервів). Ці доходи є похідними від первинних доходів страховика.

ЛІТЕРАТУРА

1. Вовчак О. Д. Страхування : [навчальний посібник]. 3-тє видання, стереотипне. – Львів : «Новий світ – 2000», 2006. – 480 с.
2. Закон України «Про страхування» від 07.03.1996 № 85/96-ВР зі змінами і доповненнями // www.rada.gov.ua.
3. Міжнародний (стандарт) бухгалтерського обліку 18 «Дохід», від 01.01.2012 // www.rada.gov.ua.
4. Положення (стандарт) бухгалтерського обліку 15 «Дохід»: наказ Міністерства фінансів України від 31 грудня 1999 року № 318 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=340510&cat_id=293533.
5. Гаманкова О. О. Облік і аудит у страхових організаціях : [навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисц.] / О. О. Гаманкова. – К. : КНЕУ, 2004. – 183 с.
6. Страхування : Підручник / Керівник авт. колективу і наук. ред. С. С. Осадець. – Вид. 2-ге, перероб. і доп. – К. : КНЕУ, 2002. – 599 с.
7. Зінькевич Т. О. Управління доходами від основної діяльності страхових компаній : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук: спец. 08.00.08 «Гроші, фінанси і кредит» / Т. О. Зінькевич. – Київ, 2008. – 24 с.
8. Белгородцева М. О. Семантика поняття «фінансові результати» та методика їх обліку в страхових компаніях / М. О. Белгородцева // Вісник Житомирського державного технологічного університету. Серія: Економічні науки. – 2013. – № 1 (63). – С. 29–32.
9. Лень В. С. Облік і аудит в страхових організаціях: навч. посіб. / В. С. Лень. – К. : Центр навчальної літератури, 2009. – 408 с.
10. Греджева Т. В. Класифікація та особливості формування доходів страховика / Т. В. Греджева // Збірник наукових праць Таврійського державного агротехнологічного університету (економічні науки). – 2013. – № 4 (24). – С. 57–60.
11. Нагайчук Н. Г. Фінанси страхових компаній: навч. Посібник / Н. Г. Нагайчук, О. О. Гончаренко. – К.: УБС НБУ, 2010. – 527 с.
12. Гончаренко О. О. Особливості обліку та формування звітності страхових компаній / О. О. Гончаренко, Т. А. Гоголь // Вісник Чернігівського державного технологічного університету: Зб. – Чернігів: ЧДТУ, 2011. – № 1 (48). – С. 411–425.

Секція 4.

***Місце та роль гуманітарних
знань в процесі підготовки
фахівців органів державного
управління***

УДК 355.58: 159.953.5

ПРОБЛЕМА ЕФЕКТИВНОСТІ КОМУНІКАЦІЇ В АНТИКРИЗОВОМУ УПРАВЛІННІ

Вовк Н. П., канд. пед. наук

Черкаський інститут пожежної безпеки імені Героїв Чорнобиля

Національного університету цивільного захисту України

Ключові слова: надзвичайна ситуація, кризова ситуація, кризовий менеджмент, антикризове управління, управлінська комунікація, соціальна комунікація.

Анотація: у статті досліджується процес антикризового управління як концепт, що має свої специфіку, напрями, завдання та особливості. На основі розгляду підходів до комунікації в управлінському процесі, виокремлення та дослідження моделей соціальної та управлінської комунікації виокремлено особливості, умови та фактори, які здатні оптимізувати та сприяти ефективності комунікативного процесу в антикризовому управлінні. Підкреслюється важливість організації взаємодії із засобами масової комунікації за умови антикризового управління, а також виокремлено специфіку у роботі із представниками ЗМІ. Обґрунтовано визначальну роль плану та побудови стратегії комунікації в умовах антикризового управління.

Управління в надзвичайній ситуації полягає у постійному керівництві з боку органу управління та уповноваженого керівника з ліквідації надзвичайної ситуації (НС) залученими службами і силами та в організації виконання завдань із ліквідації НС або її наслідків. Основою управління є рішення керівника ліквідації НС, який несе повну відповідальність за управління підпорядкованими силами та успішне виконання ними завдань із ліквідації наслідків НС.

Управління в умовах надзвичайної ситуації завжди передбачає взаємодію між органами державного управління та низкою інших установ і організацій. Ключову роль у цьому процесі відіграє здатність скоординувати зусилля у виконанні сумісних оперативних дій та у забезпеченні зв'язків.

Зростання потоків інформації в умовах надзвичайної ситуації зумовлює почасти їхню некерованість, оскільки можливе поширення не лише об'єктивної інформації, а й спрямованої на руйнування репутації суб'єкта чи дезінформації, що призводить до перекручування фактів, негативно впливає на сприйняття подій, реагування влади та дії представників державних структур у масовій свідомості суспільства. Переривання у комунікаційних каналах зв'язку як у самій системі (між державними установами та структурами), так і із зовні, поза системою (із недержавними суб'єктами) можуть мати різні негативні наслідки, у тому числі призводити до паніки, сум'яття, безладу, які знижують здатність керувати ситуацією.

Метою нашого дослідження є пошук особливостей та виокремлення факторів, які обумовлюють ефективність комунікативного процесу в антикризовому управлінні.

Актуальність дослідження специфіки взаємозв'язку ефективності процесу комунікації та управління складними організаційними структурами підкреслюється особливостями соціально-політичних процесів у нашій державі, що характеризуються складністю та протиріччями.

Виклад основного матеріалу.

Відповідно до Кодексу цивільного захисту України, управління в надзвичайній ситуації полягає у постійному керівництві з боку органу управління та уповноваженого керівника з ліквідації надзвичайної ситуації залученими службами і силами та в організації виконання завдань із ліквідації НС або її наслідків [4].

Автори українських енциклопедичних видань пов'язують кризу із загостренням і поглибленням суперечностей і конфліктів, надаючи кризі значення змінної величини

Секція 4. Місце та роль гуманітарних знань в процесі підготовки фахівців органів державного управління

у розвитку конфлікту, практично ототожнюючи її з конфліктом. Такий підхід суперечить науковому визначенню понять та потребує їхнього розмежування, адже конфлікт може і не спричинити зміни у функціонуванні системи: у разі вдалого його розв'язання ситуація повертається до свого попереднього стану. Натомість криза завжди призводить до трансформації системи. А це означає, що одна або кілька суттєвих характеристик системи змінюються, проте вона продовжує існувати.

Як зазначає В. О. Василенко, «антикризове управління – це управління, в якому передбачена небезпека кризи, аналіз її симптомів, заходів щодо зниження негативних наслідків кризи та використання її факторів для позитивного розвитку».

У роботах із державного управління С. О. Гур'єва, А. В. Терент'євої, знаходимо тезу про те, що надзвичайна ситуація може стати кризою у випадку, якщо виникає відчуття того, що держава не здатна керувати ситуацією. Це відчуття може бути підсилене низьким рівнем та якістю взаємодії між виконавчими та законодавчими органами державного управління, а також спробами окремих політичних сил через своїх представників і лобістів у законодавчих органах використати ситуацію в своїх цілях [5; 9].

На думку А. В. Терент'євої, кризами можна управляти за допомогою завчасної ідентифікації ризиків, розстановки пріоритетів між ними і ретельного моніторингу їхньої еволюції. Антикризові заходи мають бути не реакцією на певні кризові явища, які вже сталися, а виконувати функцію запобігання кризі [9].

Відповідно до положень у роботах М. А. Зубаревої відзначимо, що основними помилками під час проведення антикризової кампанії є: нерішучість, що створює відчуття некомпетентності й відсутності підготовки; відхід від прямих відповідей, який породжує відчуття нечесності й нечутливості; демагогія; конфронтація і проведення заходів, що збільшують напругу та привертають увагу [2].

Концепт антикризового управління є підставою для вирішення таких завдань:

1) визначення сукупності підпроцесів спостереження, виявлення за певними ознаками, локалізації кризових явищ, запобігання кризовим ситуаціям, визначення їхніх особливостей, форм реалізації;

2) визначення способів спостереження, виявлення за певними ознаками, локалізації кризових явищ, запобігання кризовим ситуаціям;

3) формування комплексу стандартних ситуацій, у яких можуть відбуватися спостереження, виявлення за певними ознаками, локалізація кризових явищ, запобігання кризовим ситуаціям;

4) визначення ресурсів і їхніх резервів, що мають бути використані для спостереження, виявлення за певними ознаками, локалізації кризових явищ, запобігання кризовим ситуаціям, а у випадку їхнього настання – подолання;

5) визначення ознак стабільності діяльності системи, яку слід відрізнити від стагнації [3].

Спираючись на роботи Гур'єва С. О., Терент'євої А. В., Волянського П. Б., ми визначаємо антикризове управління як постійний процес спостереження, виявлення, локалізації кризових явищ, запобігання кризовим ситуаціям, а у разі їхнього настання – подолання з використанням доречних для певної конкретної ситуації способів, ресурсів і їхніх резервів, результатом чого є стабілізація діяльності [5].

До основних напрямів антикризової програми, які виділяють дослідники, відносимо такі, як: ідентифікація областей ризику; запобігання виникненню криз за допомогою змін, рекомендованих на основі завчасної ідентифікації областей ризику; підготовка персоналу (тренінги, навчання у реальних умовах) до роботи під час кризи і власне менеджмент кризи [5; 9].

У роботах В. А. Терент'євої стверджується, що кризовий менеджмент та управління НС часто передбачають взаємодію між органами державного

управління та іншими організаціями. Як зауважує дослідниця, ключову роль у цьому відношенні відіграє здатність скоординувати зусилля в проведенні спільних оперативних дій та у забезпеченні зв'язків [9].

В умовах антикризового управління велика кількість потоків інформації призводить подекуди до їхньої некерованості, розповсюдження не лише об'єктивної перевіреної точної інформації, а й дезінформації, що провокує конкретні дії або бездіяльність, призводить до викривлення фактів, руйнування репутації суб'єкта, негативно впливає на його сприйняття у масовій свідомості суспільства. Перевантаження потоків інформації призводить до виникнення «бар'єрів перенасичення, перевантаження», внаслідок чого можливими є несприйняття, нерозуміння повідомлення, що є важливим, та інформації, яка є об'єктивною, і відповідне небажання реагувати чи взаємодіяти.

Неготовність сприймати, чути, діяти в кризовій ситуації може бути зумовлена значним шумовим та динамічним навантаженням, низкою інших причин, серед яких гучні звуки руйнування будівель, вибухів, крики людей, стогін та плач, які нерідко супроводжують управлінські дії в умовах надзвичайної ситуації. Паніка, агресія, плач, ступор, шок та інші психічні стани і емоційні реакції, які часто виникають у потерпілих в умовах НС та знижують їхню здатність сприймати інформацію, сигнали і заклики до дій, щоб бути врятованими та вижити.

Низький рівень інформованості населення може призводити до поширення чуток, пліток, перекрученої інформації, її доповнення та обростання різними «фактами» чи обставинами, які надають їй певного забарвлення. Вказані явища виникають часто внаслідок дефіциту, перевантаження або неякісного використання інформаційних каналів, внаслідок чого може знижуватись довіра до органів влади, державних структур, недовіра до представників правоохоронних органів.

За цих обставин основним завданням надзвичайного зв'язку (комунікації) є забезпечення безперервних потоків інформації на адресу груп та установ, залучених до роботи в умовах цієї ситуації з метою зниження ризиків і мінімізації страхів або небажаних емоційних реакцій [3].

Вивчення підходів та аналіз моделей комунікації [1; 6; 7; 8; 10] дає можливість виокремити роботи М. К. Мамардашвілі та П. Г. Щедровицького, у яких особлива увага приділяється дослідженню змісту тексту, який визначає комунікативний простір, внутрішній простір тексту.

Серед досліджень, проведених А. Бавеласом, Г. Левіттом, М. Шоу, було виокремлено два універсальні типи комунікативних мереж: радіальні та взаємопов'язані. Для радіальних мереж характерними є відкритість, потужні потоки інформації та низький рівень стійкості (усталеності). Для взаємопов'язаних комунікативних мереж характерними є замкненість комунікативного простору, обмеженість інформації та постійна взаємодія. На думку дослідника, саме від взаємодії та гармонійного поєднання вказаних типів комунікативних мереж залежить процес підвищення ефективності комунікативного процесу в управлінні.

Аналізування робіт із теорії соціальної комунікації [1; 5; 7; 8] дає можливість виокремити різні підходи до комунікативного процесу. Так, зокрема, М. М. Бахтін у своїй роботі виокремлює ідею постійної присутності у текстах неявного адресату, який визначає сенс тексту твору.

У роботах Ю. О. Хабермаса знаходимо визначення поняття соціальної комунікації як «процесу встановлення зв'язку та передачі інформації, заснований на взаєморозумінні суб'єктів комунікації, які поєднані спільною справою, потребами, інтересами, метою» [10].

Для нашого дослідження інтерес має також циркулярна (циклічна) модель комунікації, запропонована В. Шраммом та Ч. Осгудом. Автори цієї моделі

Секція 4. Місце та роль гуманітарних знань в процесі підготовки фахівців органів державного управління

розглядають комунікацію як лінійну взаємодію, оскільки вона є циклічним процесом, під час якого учасники (джерело та отримувач) періодично міняються ролями. Комунікація визначається ними як двосторонній процес зв'язку, у якому і відправник, і отримувач інформації у рівних ступенях взаємодіють один з одним, обмінюючись одночасно повідомленнями (сигналами), у результаті чого комунікація перетворюється на діалог. На думку авторів, саме механізм «зворотного зв'язку» може значно підвищити ефективність комунікації.

Таким чином, соціальну комунікацію ми розглядаємо як процес міжособистісної взаємодії, який передбачає активний зворотній зв'язок, акт емоційного контакту. Основною метою соціальної комунікації є здійснення взаємозв'язку між суб'єктами суспільства.

У контексті нашого дослідження з розгляду умов ефективної комунікації в управлінні в умовах надзвичайної ситуації представляють науковий інтерес дослідження застосування теорії соціальної комунікації у повсякденній діяльності аварійно-рятувальних служб, проведені В. А. Мікрюковим. Особливої уваги заслуговує запропонована ним модель комунікативних мереж, яка представлена у вигляді взаємовідносин між елементами процесу комунікації на рівні індивідуальної взаємодії у малих групах [8].

У процесі дослідження застосування теорії соціальної комунікації у діяльності аварійно-рятувальних підрозділів В. А. Мікрюков виокремлює два підходи: комунікативний потенціал як соціальну практику та управлінську комунікацію як специфічний контекст соціального простору. На думку автора, підвищення ефективності соціальної комунікації у процесі управління в умовах НС є можливим за умов органічного інтегрування вказаних підходів.

Таким чином, управлінська комунікація, тобто процес комунікації, який існує в управлінській діяльності в умовах антикризового управління, визначається нами як цілісна сукупність управлінських зв'язків та взаємодій між суб'єктами управлінської діяльності за вертикаллю, горизонталлю усередині структури та із зовнішнім суспільним середовищем. Управлінська комунікація в першу чергу забезпечує реалізацію управлінських функцій, тобто функцій суб'єкта управління.

У контексті нашого дослідження вважаємо необхідним відзначити принципово нову модель управлінської комунікації, запропоновану американським професором управління М. Мюнтер, в основі якої лежить стратегічний підхід. На думку авторки моделі, принципова відмінність управлінської комунікації полягає у її цілераціональному та стратегічному характері. Для досягнення управлінської мети суб'єкт управління повинен мислити стратегічно, і лише за умови правильної побудови стратегії комунікації суб'єкт управління отримає очікуваний результат.

Таким чином, підготовка стратегії або плану комунікації дає можливість управлінцю оптимізувати та підвищити ефективність управлінського процесу.

Тезу про важливість підготовки стратегії/плану комунікації знаходимо також у роботах української дослідниці А. В. Терент'євої. Зокрема, у процесі підготовки до антикризового управління авторка виокремлює та підкреслює важливість підготовки плану комунікативних заходів, який містить вказівки до дій на початку, під час та наприкінці кризової ситуації. Саме підготовлений та відпрацьований план комунікації під час підготовки управлінських дій в умовах антикризового управління поліпшить його якість та ефективність.

У контексті нашої праці уваги також заслуговує дослідження процесу антикризового управління, проведене А. В. Терент'євою. Відповідно до схеми, запропонованої авторкою «Процес кризового менеджменту та управління НС», визначаємо, що кризовий менеджмент та управління НС є динамічним процесом,

що починається задовго до початку критичних подій і триває довгий час після їхнього закінчення. Цей процес складається з упереджувальної, реактивної та рефлексивної компоненти; упереджувальна компонента містить фазу мінімізації ризиків та фазу забезпечення готовності; реактивна компонента передбачає фазу дій; відповідно, рефлексивна компонента містить відновлювальну фазу [5]. Кожна фаза у розвитку кризи або НС є специфічним викликом та загрозою для суб'єктів управління, й передбачає різні підходи та засоби дій.

Дії, спрямовані на забезпечення готовності, передбачають планування оперативних і комунікаційних заходів, основних параметрів відповідних дій, організаційних схем поведінки, необхідної ресурсної бази, а також проведення навчань і тренінгів щодо дій згідно з розробленими планами.

План комунікаційних заходів містить в собі керівні вказівки до дій до початку, під час і після закінчення кризи або НС. План призначений допомогти всім учасникам, залученим до спільних дій, дотримуватись єдиної системи оцінювання в своїх коментарях і реакціях з приводу наявних подій. План також визначає коло осіб, уповноважених для спілкування зі ЗМІ та громадськістю, цільові аудиторії, організаційно-технічні потреби.

Введення в дію комунікаційного плану первинно передбачає підготовку офіційної позиції щодо ситуації, яка склалася. З цією метою виконують наступні заходи:

- визначення ступеня можливої зацікавленості ЗМІ в ситуації, що склалася;
- призначення офіційного спікера (прес-офіцера) та забезпечення його необхідною інформацією;
- підготовка офіційних повідомлень і координація їхнього розповсюдження;
- забезпечення умов, необхідних для роботи ЗМІ [9].

Основним предметом взаємодії зі ЗМІ є встановлення та пояснення характеру проблемної ситуації, запевнення громадськості в том, що впроваджуються всі необхідні заходи для вирішення ситуації, яка склалася. Комунікація здійснюється протягом всієї активної фази дій у відповідь з метою актуалізації і розповсюдження необхідної інформації.

Дослідниця М. А. Зубарева у своїй роботі «Прикладні антикризові PR-технології», асимілювавши досвід західних вчених з управління та, зокрема, дослідження П. Друкера, виділяє наступні фактори застосування комунікації під час кризової ситуації:

1. Потрібна моментальна реакція на запити преси.
2. Тільки відомі факти можна оприлюднювати, слід уникати здогадів про причини й жертви.
3. Як тільки зібрано достатній обсяг неприємних новин, слід негайно скликати прес-конференцію. Якомога повніша інформація має бути оприлюднена на ній, і на всі питання преса повинна отримати відповідь.
4. На прес-конференціях обов'язково мають бути присутні перші особи. Відсутність їх справляє дуже погане враження. Роль спікера вимагає особливої уваги, тому що його зовнішність, голос, манера говорити будуть впливати на аудиторію.
5. Важливим напрямом роботи має бути допомога родичам потерпілих, якщо це катастрофа, де є людські жертви [3, С. 15–16].

Висновки. Отже, налагоджування зв'язків та встановлення і підтримання ефективної комунікації за умов надзвичайних і кризових ситуацій може бути надскладною справою, яка може викликати серйозні наслідки для державних установ і службовців. У подібних обставинах основним завданням надзвичайного зв'язку (комунікації) є забезпечення безперервних потоків інформації на адресу груп та установ, які задіяні в умовах цієї ситуації із метою зниження ризиків та мінімізації небажаних психічних станів та емоційних реакцій.

Здійснений аналіз застосування різних підходів, теорій та моделей комунікації у процесі управління в умовах надзвичайної ситуації, а також

Секція 4. Місце та роль гуманітарних знань в процесі підготовки фахівців органів державного управління

виокремлені особливості її здійснення та фактори, що можуть її оптимізувати та поліпшити в антикризовому управлінні дають можливість стверджувати, що за умов антикризового управління важливе значення має встановлення та робота із представниками зв'язків із громадськістю, а також розуміння специфіки взаємодії з ними. Процес підвищення ефективності комунікативного процесу в управлінні залежить від взаємодії і гармонійного поєднання радіальних та комунікативних мереж, від урахування принципової відмінності управлінської комунікації, що полягає у її цілераціональному та стратегічному характерах. Підвищення ефективності комунікації у процесі управління в умовах НС є можливим у разі органічного інтегрування комунікативного потенціалу як соціальної практики та управлінської комунікації як специфічного контексту соціального простору.

Підвищення ефективності комунікативного процесу в антикризовому управлінні залежить від низки факторів, зокрема, від забезпечення безперервності і надійності інформаційних потоків, об'єктивності, чіткості, достовірності повідомлень, організації та забезпечення вчасного і регулярного їхнього передавання. Ефективність комунікації за умови НС залежить від ясності та доступності інформації, яка передається, від її чіткості та конкретики, надання певного алгоритму у спонуканні до дій у її змісті. Оптимізація управлінської комунікації можлива у випадку використання зворотного зв'язку, якщо це можливо за умов і обставин НС, також цьому сприятиме побудова стратегії комунікації, що передбачає конкретний очікуваний результат, побудова та відпрацювання комунікативного плану.

За умов антикризового управління важливими у підвищенні ефективності комунікації є вибір головної стратегії інформування реципієнтів, ретельна та продумана підготовка тексту повідомлення, яке спрямоване на конкретного отримувача, із урахуванням його статі, віку, психічного та емоційного станів, його готовності слухати, чути, розуміти та діяти в умовах кризи.

У процесі взаємодії із представниками ЗМІ в умовах антикризового управління необхідними є швидка реакція на запити, оприлюднення чіткої, достовірної інформації, регулярне проведення прес-конференцій із запрошенням представників влади та правоохоронних органів; ретельний відбір та підготовка до ролі спікера; організація та надання допомоги потерпілим, постраждалим та їхнім родичам.

Таким чином, дослідження проблеми ефективності процесу комунікації в антикризовому управлінні на основі виокремлення підходів до комунікативного процесу, розгляду комунікативних моделей та особливостей комунікації в управлінському процесі за умов надзвичайної ситуації дало можливість виокремити особливості, умови та фактори, що можуть оптимізувати та сприяти підвищенню ефективності комунікативного процесу в умовах антикризового управління. Проведений розгляд щодо виявлення специфіки застосування антикризової комунікації в управлінні надзвичайними ситуаціями дає площину для подальшого пошуку щодо удосконалення процесу управління, ґрунтуючись на розглянутих наукових підходах.

ЛІТЕРАТУРА

1. Габермас Ю. Структурні перетворення у сфері відкритості. – Львів, 2000. – 319 с.
2. Друкер П.Ф. Енциклопедія менеджмента. М.: Издательский дом «Вильямс», 2004. С. 323.
3. Зубарева М. А. Прикладні антикризові PR-технології : навч. посіб. / М. А. Зубарева. – Острог : видавництво національного університету «Острозька академія», 2014. – 162 с. ISBN 978-966-2254-92-1.
4. Кодекс цивільного захисту України “Code of Civil Protection of Ukraine” від 02.10.2012 № 5403-VI – <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>.

5. Кризовий менеджмент та принципи управління ризиками в процесі ліквідації надзвичайних ситуацій: монографія / С. О. Гур'єв, А. В. Терент'єва, П. Б. Волянський. – К. : [б. в.], 2008. – 148 с.

6. Лассуэл Г. Коммуникативный процесс и его структуры // Современные проблемы социальной коммуникации. – СПб., 1996; Лассуэл Г. Коммуникативный процесс и его структуры // Современные проблемы социальной коммуникации. – СПб., 1996.

7. Луман Н. Реальность масс-медиа/пер. с нем. А. Ю. Антоновского. М., 2012.

8. Микрюков В. О. Применение теории социальной коммуникации в повседневной деятельности МЧС России. Гос.управл. Эл.в-к. В.32. 2012 г.

9. Терент'єва // Публічне управління: теорія та практика. – 2014. – Вип. 4. – С. 172–178. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr_2014_4_28

10. Хабермас Ю. Моральное сознание и коммуникативное действие / пер. с нем.; под ред. Д. В. Скляднева. СПб., 2000. 380 с.

11. Crisis and Emergency Management: A Guide for Managers of the Public Service of Canada. / P. Boisvert and R. Moore. – Canadian Center for Management Development, 2003. – 480 p.

АКМЕОЛОГІЧНИЙ ПІДХІД В УПРАВЛІНСЬКІЙ ДІЯЛЬНОСТІ

Демченко С. О., канд. пед. наук, доцент,

член-кореспондент Української академії акмеології

Черкаський обласний центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій

Демченко А. В., канд. пед. наук

Черкаський інститут пожежної безпеки імені Героїв Чорнобиля

Національного університету цивільного захисту України

Високий професіоналізм і творча майстерність спеціаліста – один із найважливіших людських ресурсів, який стає фактором розв'язання нагальних глобально-кризових проблем. У цьому соціокультурному аспекті особливого значення набуває нова інтегративно-комплексна наука акмеологія, що в перекладі з грецької означає «вершина, розквіт». Адже саме вона вивчає закономірності й технології розвитку професіоналізму та творчості як форми оптимального співіснування особистісного і професійного в діяльності. На сьогодні акмеологічних знань потребує будь – яка професійна діяльність.

Акмеологічний підхід у наш час є одним із прогресивних і перспективних для управлінської діяльності. Він вивчає основні характеристики розвитку особистості на етапі становлення зрілості, його вершинні досягнення, стимулює механізми оволодіння висотами професіоналізму, творчості, майстерності.

У сучасному суспільстві інтерес до проблем особистості є настільки значним, що вона стає предметом дослідження більшості суспільних наук, тому що шляхи її формування визначають подальший розвиток суспільства. У контексті філософії людиноцентризму особливої уваги набуває акмеологія – наука про розвиток і саморозвиток особистості, про її орієнтацію на досягнення особистісно зорієнтованих результатів у різних царинах життя.

Н. Кузьміна визначає акмеологію як галузь наукового знання, комплекс наукових дисциплін, об'єктом вивчення якої є людина в динаміці самоактуалізації її творчого потенціалу, саморозвитку, самовдосконалення, самовизначення у різних життєвих сферах, самостійній професійній діяльності, системі підвищення кваліфікації [3, 4].

А. Деркач у розрізі розгляду акмеології як нової парадигми науки визначає, що предметом акмеології в широкому розумінні є об'єктивні та суб'єктивні чинники, які

Секція 4. Місце та роль гуманітарних знань в процесі підготовки фахівців організації державного управління

під час взаємодії один із одним сприяють або перешкоджають прогресивному розвитку дорослої людини, а також закономірності та механізми, що дозволяють дорослій людині досягати у своєму розвитку вершин, які позначають терміном «акме» [5].

Акмеологія займається проблемами вдосконалення, корекції професійної діяльності та виходить з того, що вершин професіоналізму та майстерності керівник досягає сам, причому його професійна діяльність відіграє професійне місце в її долі.

Професіоналізм керівника, управлінця – характеристика інтегральна, передбачає наявність професійних визначальних якостей, вони спрямовані на ефективне оптимальне вирішення будь-яких завдань. Проте, без команди однодумців реалізація акмеологічних підходів стає майже неможливою, саме тоді з'являються реальні шанси спрямовувати колектив в напрямку акмеології. В акмеології управління професіоналізм керівника розкривається з різних позицій (рис. 1).



Рис. 1 – Складові професіоналізму суб'єктів управлінської діяльності

Аналізуючи рис. 1., констатуємо, що одним із аспектів професійної акмеологічної компетентності керівника є вміння приймати оптимальні управлінські рішення.

Є. Куликова, узагальнюючи акмеологічні дослідження в галузі проблем професійної компетентності, показала, що загальні акмеологічні закономірності розвитку професійної компетентності відображають її взаємозв'язок з:

- *суб'єктністю* як інтегральної здатності до саморегуляції в діяльності і саморозвитку;
- *рефлексією* як процесом осмислення і переосмислення змісту професійної діяльності та життєдіяльності в цілому;
- *акме – мотивацією* як спрямованістю зрілої особистості на ефективне вирішення завдань;
- *управління і завдання особистісно-професійного розвитку* та забезпечення його поступального, акме – орієнтованого характеру.

За визначенням А. Деркача, управлінська акмеологія – галузь наукового знання, що характеризується безліччю методів і технологій, що відображає і

забезпечує здійснення вищих форм управлінської діяльності та розвиток здібностей професійного вдосконалення фахівців сфери управління [1].

Специфіка управлінської діяльності залежна від власного бачення світу, яке створюється у керівника, не є продуктом тільки його власної праці, а визначається думкою інших людей, інформацією, яку вони повідомляють керівнику, виходячи з особистих уявлень. Особистість керівника самовиражається у професійній діяльності.

Проблеми професіоналізму керівника, виявлення умов, за яких забезпечується ріст професійно і його досягнення професійного «акме», розробляються у плані дослідження особистісно-професійного зростання, професіоналізму особистості, умов та факторів розвитку професіонала керівника.

Великий внесок у розробку теоретичних положень належить О.Анісімову, В.Асєєву, А.Бодальову, В.Герасимову, А.Деркачу, Г.Акопову і Є.Савицькій, які зазначають як варіанти акмеологічного уміння, швидко приймати рішення, особливо в дефіциті часу, здатність прийняти на себе відповідальність за прийняті рішення, перспективність, уміння чітко формулювати цілі, наявність життєвих планів як конкретних програм реалізації цілей – все це є важливими складовими частинами прийняття грамотного управлінського рішення [6]. Перераховані інваріанти є важливими складовими частинами прийняття грамотного управлінського рішення.

Дуже важливо усвідомити те, що управління є складною системою з багатьма внутрішніми взаємозв'язками. Його ефективність багато в чому залежить від керівника. Коли керівник опанує ефективні способи мислення, застосовуючи акмеологічні компетентності, тоді він зможе знайти оптимальний кращий розв'язок управлінської проблеми, швидко, легко, правильно, раціонально буде вирішувати проблеми та приймати рішення, виробить успішну стратегію розвитку, отримає високий рейтинг за результатами управління.

Л. Золотовський описуючи управлінську діяльність, зауважив, що вона сама по собі специфічна і має ряд умов, які відносяться до зовнішніх і внутрішніх.

До *зовнішніх умов* належать, у першу чергу, жорсткі часові обмеження, хронічна інформаційна невизначеність, наявність високої відповідальності за кінцеві результати, не регламентованість праці, постійний брак ресурсів, часте виникнення так званих екстремальних – стресових ситуацій.

До *внутрішніх умов* відноситься, зокрема, необхідність одночасного виконання багатьох дій і рішення багатьох завдань, суперечливість нормативних (у тому числі і законодавчих приписів, їх невизначеність, а часто – і відсутність), несформульованість у чіткому і явному вигляді оціночних критеріїв ефективності діяльності, а іноді їх відсутність; множинна підпорядкованість керівника різним інстанціям і обумовлена таким чином суперечливість вимог з їхнього боку; практично повна неалгоритмізованість діяльності та ін.

Основними акмеологічними факторами розвитку фахівця у сфері управління є формування суб'єктної позиції в професійній діяльності і саморозвитку через:

- здійснення усвідомленого вибору при вирішенні будь-яких професійних і особистісних завдань;
- самоорганізацію в умовах невизначеності;
- гнучкість в проектуванні і реалізації організаційних та міжособистісних відносин;
- критичне ставлення до себе, своєї діяльності, соціуму;
- психологічну стійкість до змін у соціальній, економічній та виробничого середовища;
- відповідальність за прийняті рішення в галузі професійної діяльності;
- активність у вирішенні особистісних і професійних проблем;
- рефлексивну саморегуляцію.

Секція 4. Місце та роль гуманітарних знань в процесі підготовки фахівців органів державного управління

Професійна управлінська діяльність пред'являє до працівника, що входить в цю діяльність, певний набір вимог. Якщо діяч відповідає цим вимогам, ми називаємо його професіоналом.

Перший рівень професіоналізму називається *інформаційний* – здатність збирати інформацію, здійснювати її первинну обробку, передачу та зберігання. На цьому рівні зазвичай відбувається застосування різних приписів, а також освоєння основних засобів мислення і діяльності, необхідних для здійснення управлінської діяльності.

Другий – процедурний (операційний) – здатність вибудовувати, конкретні дії (процедури і операції) в необхідній послідовності для вирішення певних завдань

Третій – тактичний – здатність застосовувати сукупність методів і засобів, для вирішення завдань в короткостроковий період. Необхідно уміти користуватися основними засобами мислення і діяльності для досягнення узгоджених цілей.

Четвертий – оперативний – здатність керувати діяльністю кількох спеціалістів або їх груп. На цьому рівні відбувається вироблення приписів для управлінської діяльності. Необхідно володіти здатністю в пізнанні інших людей, здатністю розробляти і управляти різними проектами, періодично виникаючими в організації.

П'ятий – проектний – здатність керувати діяльністю людей з урахуванням ситуаційних параметрів. Необхідно вміти коректувати обраний метод управління і прийняття рішень з урахуванням конкретних умов даної ситуації.

Шостий – ситуаційний – здатність надавати управлінську діяльність, системність, тобто розглядати як сукупність системно взаємопов'язаних ситуацій і явищ, а також перетворювати складне в просте, сходити від абстрактного до конкретного. Необхідно володіти здатністю ставити проблеми [2].

Перехід до ринкової економіки веде до суттєвих змін традиційних структур як системи підготовки взагалі, так і професійної зокрема, і ставить особистість в умови вибору: або бути професіоналом і вижити, або залишитися ніким. Отже, ринок є ефективним механізмом економічних відносин, функціонування який стимулює підвищення ділової, підприємницької, організаторської активності суб'єктів управління. Все це вимагає інноваційного підходу до підготовки і навчання керівників, обумовлює впровадження нових управлінських технологій, передбачає зміну нормативних вимог до керівників, до їх управлінської компетентності, здатності орієнтуватися в зростаючих інформаційних потоках, уміння створювати працездатні групи людей. Адже саме від цього залежить ефективність всього управління як практичного, організуючого і регулятивного впливу на громадську життєдіяльність людей з метою її упорядкування, збереження або перетворення [6].

Слід зауважити, що в атмосфері дефіциту професійної компетентності і справжньої управлінської культури виникає проблема в неефективному управлінні. Звідси цілком логічно виникає питання професіоналізму управлінців, яке набуває сьогодні особливого значення. Це, в свою чергу, вказує на необхідність говорити про управлінську діяльність як про професійну, функції якої виконуються спеціально підготовленими фахівцями з управління, які можуть і уміють використовувати досягнення науково-технічного прогресу, наукові розробки суміжних з керуванням наук і, у першу чергу, психології управління.

Варто зауважити, що управління є специфічною сферою людської діяльності. Його ефективність залежить не стільки від особистих особливостей людини, скільки від знань і розуміння управлінських завдань, способів стимулювання та об'єднання зусиль усіх членів організації в напрямку реалізації цілей організації.

Серед складних і важливих питань потрібно виділити соціально-психологічний аналіз діяльності керівника, механізмів групової динаміки і пошук шляхів оптимізації управлінської діяльності. Таким чином, формування ефективного управління вимагає

перш за все оволодіння (теоретичними, науковими) принципами управління як соціального феномена, вимагає від управлінця чіткого засвоєння понять і категорій, які відображають сутність і зміст цього феномена.

У процесі вивчення наукової літератури виявлено, що існує велика кількість різних думок щодо визначення категорії «професіоналізм діяльності». При цьому окремі науковці ототожнюють його з професійною придатністю, яка розглядається як сукупність психічних і психофізіологічних особливостей людини, необхідних і достатніх для досягнення певної ефективності в тій чи іншій професії. Інша категорія дослідників ставить в один ряд поняття «професіонали», «майстерність», вважаючи їх синонімами. Крім того, є науковці, які поняття «професіоналізм» визначають як професійне самовизначення або як самоосвіту, самовиховання.

Таким чином, у першу чергу слід наголосити на тому, що професіоналізм керівника є відображенням певного рівня готовності здійснювати управлінську діяльність. Отже, з одного боку, професіоналізм являє собою інтегральну якість, властивість особистості, яка формується в діяльності і спілкуванні, а з іншого – процес і результат діяльності і спілкування. У зв'язку з цим доцільно говорити про основи професіоналізму, в яких закладена здатність керівника здійснювати самооцінку, самоаналіз, саморозвиток, самоорганізацію і самоконтроль. Крім того, професіоналізм як психологічне і особистісне утворення характеризується не тільки відповідними знаннями та навичками, а й здатністю до постановки та вирішення професійних завдань. Важливе місце в цьому процесі займає розвиток загальних і спеціальних здібностей, а також ставлення до управлінської діяльності, усвідомлення її ресурсів і обмежень, особистий досвід, індивідуальне бачення стилів і методів управлінської діяльності, методологічні установки і норми професійного мислення.

Що стосується компонентів професіоналізму управлінської діяльності, то доречно навести думку про Л. Орбан-Лембрик, яка їх розділяє так:

професіоналізм діяльності керівника (готовність здійснювати управлінську діяльність, технології стимулювання до досягнення вершин професійної управлінської діяльності, фактори зовнішнього середовища);

професіоналізм спілкування та своєрідність відносин, які складаються між керівниками і співробітниками;

професіоналізм особистості керівника (характеристика знань, умінь і навичок, спеціальних здібностей, підвищують ступінь готовності здійснювати управлінську діяльність, виховання, самоосвіта і освіта як умова досягнення вершин професіоналізму) сукупні показники активної діяльності співробітників, що характеризують їхню психологічну і професійну зрілість (ступінь сформованості професійних знань, умінь і навичок, ціннісне ставлення до виконання завдань, спрямоване на досягнення спільних цілей організації, наявність спеціальних здібностей і т. п.) [4].

Отже, професіоналізм управління – це ціннісне ставлення індивіда до управлінської діяльності, мотиваційна готовність здійснювати цей вид діяльності в умовах соціуму. Виходячи із зазначеного вище, ключовим моментом в професіоналізмі управління є професійна компетентність. Вона дозволяє управлінцю успішно вирішувати різні види професійної діяльності. Таким чином, професійна компетентність відображає інтегративний результат взаємозв'язку потенційної і діяльнісно-поведінкової сторін інноваційно-акмеологічної культури управлінця, яка проявляється в його конкретної діяльності.

Сказане вище показує, що професійне становлення особистості керівника, динаміка його психічних процесів, властивостей і якостей, розвиток професійних відносин і виконання професійних ролей невіддільні від суспільних умов, обставин і подій. Але громадська обумовленість передбачає індивідуалізований характер і спосіб участі особистості в управлінні, актуалізує суб'єктність статусу керівника у

Секція 4. Місце та роль гуманітарних знань в процесі підготовки фахівців органів державного управління

процесі здійснення ним управлінських функцій. Отже, керівник – це не той, хто займає певну посаду в адміністративній ієрархії, а той, хто реально виконує особливі функції керівництва, управління та організації. Ефективна реалізація управлінських функцій вимагає від керівника володіти певною сукупністю методів і процесів управління для досягнення цілей організації, дослідники називають «управлінськими технологіями» [2; 5]. Таким чином, управлінські технології не можуть бути універсальними, тому є потреба в дослідженні особливостей їх застосування в різних умовах діяльності управлінця.

Необхідно наголосити, що сучасне управління послідовно розгортається в сторону психологізації, а пошук шляхів активізації людського фактора всередині організації та врахування психологічних і соціально-психологічних особливостей персоналу є однією з важливих умов підвищення ефективності управлінської діяльності.

Професіоналізм керівника характеризується певним рівнем психологічної готовності до управлінської діяльності. З одного боку, він є інтегральною якістю, властивістю особистості, що формується у діяльності й спілкуванні, з іншого – процесом і результатом діяльності та спілкування. Основи професіоналізму передбачають наявність у керівника здатності до самооцінки, самоаналізу, саморозвитку, самоорганізації, самоконтролю. Структурно професіоналізм управлінської діяльності керівника утворюють такі компоненти:

— професіоналізм діяльності керівника (готовність здійснювати управлінську діяльність, технології стимулювання досягнення вершин професійної управлінської діяльності, чинники зовнішнього середовища);

— професіоналізм спілкування та своєрідність стосунків між керівниками й співробітниками;

— професіоналізм особистості (знання, уміння й навички, спеціальні здібності, що підвищують ступінь готовності до управлінської діяльності, самовиховання, самоосвіта й освіта як умова досягнення вершин професіоналізму);

— сукупні показники активності співробітників, що характеризують їх психологічну й професійну зрілість (ступінь сформованості професійних знань, умінь та навичок, ціннісне ставлення до виконання завдань, спрямованих на досягнення загальної мети організації, наявність спеціальних здібностей тощо).

Професіоналізм управління є ціннісним ставленням індивіда до управлінської діяльності, мотиваційною готовністю до неї в етнокультурних та етнопсихологічних умовах соціуму. Це свідчить, що професійне становлення особистості керівника, розвиток професійних відносин і виконання професійних ролей невід’ємні від суспільних умов, обставин і подій. Але суспільна обумовленість передбачає індивідуалізований характер і спосіб участі особистості в управлінні, актуалізує суб’єктність статусу керівника у здійсненні ним управлінських функцій. Йдеться про зустрічну активність індивіда (групи), міра якої визначається як місцем особистості (групи) в конкретному середовищі, так і її типологічною своєрідністю, яка дає змогу простежити, чому активність одних керівників спрямована на успішну реалізацію накреслених цілей, на бажання осмислити, усвідомити й спланувати роботу, а в інших готовності сприймати реальну дійсність немає.

Сучасне управління послідовно психологізується, а пошук шляхів активізації людського чинника в організації, врахування психологічних і соціально-психологічних особливостей персоналу є однією з важливих умов підвищення ефективності управлінської діяльності. Це найчіткіше простежується в японській теорії та практиці управління, зорієнтованій на особливості й можливості учасників групи як найвищих цінностей організації.

Всі системи управління спрямовані на активізацію здібностей і умінь працівників, що забезпечує максимальне їх використання у процесі виробництва, а

також розвиток особистості, яка намагається все робити для процвітання організації. Японський досвід поступово приживається в багатьох європейських країнах та США, де також стали розробляти моделі управління, у центрі яких – людина, її знання та здібності, стиль і культура ділових відносин тощо.

Людиноцентрична концепція професіоналізації управління (йдеться про психологічний аспект управлінської діяльності) забезпечує з'ясування таких питань:

1. Які потреби, мотиви і ціннісні орієнтації учасників управлінського процесу мають свої специфічні особливості, істотно впливають на виконання професійних ролей, на форми вияву самосвідомості в управлінській діяльності?

2. Чи перебувають ці компоненти структури особистості в злагоді (суперечності) з традиційними для суспільної свідомості нормами взаємодії між людьми?

3. Чи усвідомлює сучасне покоління керівників і персоналу масштаб економічних, соціально-психологічних, моральних процесів і пов'язані з ними відповідальність, психологічну готовність працювати в оновленій системі управління?

4. Чи готова сучасна система професійного навчання кадрів управління передавати професійні знання і уміння у нових умовах господарювання та життєдіяльності?

5. Як впливає на професіоналізм управління соціокультурне та етнопсихологічне середовище і які дії учасників управлінського процесу найбільше сприятимуть успіху за цих обставин управлінської діяльності? [7]

Передумовами цієї концепції є з'ясування психологічних чинників ефективності управлінської діяльності, до яких належать:

— психологічне забезпечення професійної управлінської діяльності керівників, яке передбачає професійне самовизначення суб'єктів управління, стимулювання саморозвитку, задоволеність управлінською діяльністю; професійну підготовку й перепідготовку керівників; психодіагностику й корекцію індивідуальних властивостей керівників та детермінантів конкретного соціального оточення у певному часовому просторі; психолого-акмеологічне консультування з проблем управлінської діяльності;

— пошук і активізація резервів кадрів управління, включаючи систематичне оцінювання результатів діяльності керівників і відбір нових для потреб організації;

— встановлення залежностей між особливостями професіоналізму керівника в умовах управлінської діяльності та іншими його виявами поза сферою професійної діяльності;

— оцінювання й поліпшення соціально-психологічного клімату в організації, згуртування персоналу навколо її цілей;

— вдосконалення комунікативної підготовки учасників управлінського процесу, стилю й культури ділових відносин;

— психологічне забезпечення саморозвитку й самовдосконалення особистості керівника та співробітників;

— психологічне забезпечення довгострокових цілей організації, в тому числі управління людськими ресурсами.

Зосередження уваги на людському чиннику в управлінні передбачає усвідомлення того, що кожна людина індивідуальна, неповторна, оригінальна.

Цю унікальність вона доводить усім своїм буттям: спочатку з'являється на світ, потім «народжується» для суспільства як особистість, вибудовує стратегію життя. І хоча етнопсихологічне середовище, культура, різна історична епоха породжують відповідні уявлення про життєву перспективу особистості, людина завжди повинна залишатися автономною, активною соціокультурною та етнопсихологічною реальністю, творцем своєї долі. Яким би складним не було життя, які б об'єктивні чи суб'єктивні суперечності не доводилось долати, людина завжди має змогу усвідомити себе особистістю, подивитися на себе збоку,

Секція 4. Місце та роль гуманітарних знань в процесі підготовки фахівців органів державного управління

відмовитися від власних звичок, змінити свою долю. Оскільки індивід вибудовує своє життя сам, життєва перспектива є його індивідуальним відкриттям і надбанням. Людина має таке життя, яке собі обрала, побудувала. Проте не всі індивіди свідомо творять своє життя, окремі лише використовують ресурси в собі й середовищі.

Особистість, яка є свідомим творцем себе, весь час відчуває незадоволеність, цей психологічний стан стає рушійною силою самовдосконалення, самоактуалізації, пізнання себе і навколишнього світу. Це стосується й особистості керівника. Відповідно до свого інтелектуального потенціалу, природних задатків і таланту, соціального статусу він повинен розкрити себе, стати професіоналом своєї справи. Тому система професійного навчання і має бути спрямована на усвідомлення керівником своєї соціальної ролі, професійної кар'єри, становлення професійного «Я».

Професійний шлях керівника в системі управління значною мірою залежить від його вміння бачити свою *життєву перспективу*, яка передбачає безліч автономних стратегій, тенденцій, можливостей розвитку особистості, є «доказом» необхідності певного життєвого шляху. Особистість повинна розглядати її як реальну можливість стати кращою, зробити своє життя повноціннішим.

Об'єктивний зміст життєвої перспективи як специфічної форми відтворення потреб людини міститься в її структурі, а саме в осмисленості людського буття. У цьому разі вона ототожнюється з *уявою керівника про управлінську кар'єру* й виконує функцію вдосконалення його практичної діяльності. Життєва перспектива конкретного суб'єкта управління залежить від загальних орієнтирів, смислів. Вона дає змогу зрозуміти важливі етапи розвитку особистості керівника, враховуючи при цьому не тільки його зусилля, а й результати взаємодії з іншими людьми в організації.

Психологічним механізмом, що допомагає побачити спонукальний вплив осмисленості вибору, його внутрішньою стартовою умовою є *психологічна готовність індивіда до управлінської діяльності*, яка передбачає:

- наявність загальних і спеціальних здібностей, інтересу до управлінської діяльності;
- готовність до прийняття ризикових рішень, розв'язання складних завдань, подолання напружених ситуацій заради накресленої мети; до активних дій в екстремальних умовах (дефіцит часу, порушення технологічного процесу тощо), тобто бажання й можливість діяти за високих стресових навантажень;
- готовність діяти в середовищі, що швидко змінюється;
- наявність спеціальних знань і вмінь;
- ціннісне ставлення до професіоналізму;
- наявність уявного образу «Я» – уявлення про управлінську кар'єру;
- самооцінку, самоаналіз, самоконтроль.

Основу готовності до управлінської кар'єри конкретної особистості становлять прийняті нею ціннісні орієнтації, які й регулюють її індивідуальну поведінку.

Отже, психологічна готовність особистості керівника – це соціально детермінований і психічно зумовлений потребами людини мотивований процес, який знаходить своє виявлення в позитивному емоційно-вольовому ставленні до управлінської діяльності; сконцентрований показник професіоналізму; можливості людини, які характеризують її здатність досягти вершин майстерності; реальні вчинки особистості, що сприяють оптимальному й успішному функціонуванню та розвитку організації. При цьому суспільна детермінація не тільки не виключає, а й передбачає самостійне, творче, активне, свідоме начало суб'єкта управління в професійній діяльності. Кінцевий ефект залежить не від окремих зовнішніх регуляторів, а від загального соціокультурного, етнопсихологічного та особистісного контексту, в якому людина їх сприймає і застосовує.

Одним із важливих питань, на яке ми шукаємо відповідь, є формування у людини самосвідомості творчості, яка включає в себе, з одного боку, певні особливості психічних пізнавальних процесів (інтелектуальні компоненти креативності), а з іншого – деякі властивості особистості (особистісні компоненти), які в сукупності складають творчий потенціал керівника. У процесі дослідження виявлено, що до основних функцій креативності в управлінському спілкуванні доцільно віднести:

адміністративно-організаційні, коли керівник розподіляє обов'язки, контролює хід і результати виконання завдання, оцінює результат і несе відповідальність як за роботу окремого підлеглого, так і всього колективу перед вищим керівництвом;

стратегічні, пов'язані з поставленими завданнями, вибором методів їх здійснення. Реалізація керівником цих функцій дає можливість виявляти свій творчий потенціал;

експертно-консультативні, коли в процесі службової діяльності до управлінця звертаються як до компетентної людини, джерела достовірної інформації, найбільш кваліфікованого фахівця;

комунікативні – це вміння спілкуватися з людьми;

виховні, коли керівник, приймаючи рішення і направляючи колектив на досягнення поставленої мети, що забезпечує виховний ефект у формуванні особистості своїх підлеглих;

представницькі, коли керівник є офіційною особою, що представляє свій колектив у соціальному середовищі.

Умовою успішної реалізації процесу визначення мети й забезпечення досягнення цілей є професійна зрілість фахівця. Професіоналізм тут виступає як достатній рівень розвитку професійної культури і самосвідомості, який забезпечує творче рішення задач діяльності.

Професійна самосвідомість як сформоване відношення до професії виражається в наявності пов'язаної системи мотивів, особистісних смислів і цілей. Професійна культура винна включати в себе індивідуально вироблені стратегії, засоби орієнтації в дійсності, способи вирішення завдання праці для переведення її з особистісного у цільовий стан. Отже, найбільш важливими компонентами професійної культури управлінця є: системний світогляд, модельне міркування і професійна творча діяльність; праксеологічна, рефлексивна та інформаційна озброєність; компетентність діяльності, спілкування і саморозвитку; конкретно предметні знання. Крім того, наголосимо і про творчість управлінця, яка дозволяє уникати стереотипності у його діяльності, а, отже, позбавлятися елементів бюрократизму як деформації ціннісних орієнтацій у носіїв бюрократичної свідомості [5].

Системне вивчення проблеми творчості дозволяє визначити її як цілісну, цілеспрямовану теоретичну і практичну діяльність людини, яка вирізняється новизною, оригінальністю, нестандартністю в загальносоціальному, груповому та індивідуальному плані.

Отже, розгляд проблеми професіоналізму управлінської діяльності та його компонентів дозволили виявити складні теоретичні і практичні питання, які потребують вирішення в умовах докорінної перебудови всіх сторін життя суспільства. Результати дослідження свідчать про те, що існує нагальна потреба в удосконаленні організаційних основ оптимізації управлінської діяльності керівників і підвищення рівня їх готовності ефективно здійснювати управлінську діяльність. Крім того, перспективним напрямком подальших розробок даної проблеми є визначення пріоритетних напрямків та методів боротьби з бюрократизмом в управлінській діяльності.

ЛІТЕРАТУРА

1. Акмеология : учебник / под общ. ред. А.А. Деркача. – М. : Изд-во РАГС, 2002. – 650 с.
2. Государственное управление: словарь-справочник / [Бакуменко В. Д., Безносенко Д.А., Варвар И. М. и др.]; под общ. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменко. – М. : Изд-во УАДУ 2002. – 228 с.

Секція 4. Місце та роль гуманітарних знань в процесі підготовки фахівців органів державного управління

3. Кузьмина Н. В. Предмет акмеологии / Н. В. Кузьмина. – СПб. : Политехника, 2002. – 189 с.

4. Орбан-Лембрик Л. Е. Психология управления: навчальний посібник / Л. Е. Орбан-Лембрик. – Київ: Плай, 2001. – 695 с.

5. Урбанович А. А. Психология управления: учебное пособие /Урбанович А. А. – Минск: Харвест, 2001. – 640 с.

6. Данчева О.В. Практическая психология в экономике и бизнесе /О. Данчева, Ю. М. Швалб. М. : Финансы, 1999. – 270 с.

7. Государственное управление в Украине: организационно-правовые основы: учебное пособие / [Нижник Н.Р., Дубенко С. Д., Мельниченко В. И. и др.] ; под общ. ред. проф. Н. Г. Нижник. – М. : Изд-во УАДУ 2002. – 164 с.

УДК 355.58(07)

КОМПОНЕНТИ, КРИТЕРІЇ, РІВНІ ТА ПОКАЗНИКИ УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ ПІДГОТОВКИ МАЙБУТНІХ ФАХІВЦІВ ІЗ ПОЖЕЖНОЇ БЕЗПЕКИ

*Дмитренко М. Й., д-р філос. наук, професор, Пасинчук К. М., канд. пед. наук
Черкаський інститут пожежної безпеки імені Героїв Чорнобиля
Національного університету цивільного захисту України*

Необхідність підвищення якості професійної підготовки майбутніх фахівців із пожежної безпеки в соціальному плані обумовлена науково-технічними досягненнями, соціально-економічними перетвореннями, що відбуваються у країні, а також попитом ринку праці, який висуває дедалі нові вимоги до випускників профільних вищих навчальних закладів (далі – ВНЗ), а також намірами України долучитися до європейського освітнього простору. Педагогічний аспект підвищення якості професійної підготовки фахівців із пожежної безпеки вимагає його розгляду як результату освітнього процесу, що відповідає запитам самої особистості і соціального замовлення.

Найважливішими умовами поліпшення якості професійної підготовки фахівців у вищих навчальних закладах як в Україні, так і за кордоном, є розвиток і вдосконалення форм і методів управління якістю навчання та викладання, виявлення тенденцій їх динаміки методами науково-технічного прогнозування у відповідності до вимог роботодавців.

Проблеми оцінювання якості підготовки фахівців, методики розроблення складових комплексного оцінювання готовності випускників вищих навчальних закладів до здійснення професійної діяльності, створення вищими навчальними закладами системи оцінювання розглядаються у працях В. Базелюка, В. Вікторова, Л. Віткіна, О. Дейнеги, А. Зубко, О. Лещинського, Є. Мелешко, Г. Хімічевої, Ю. Якименко та інших. Професійній підготовці майбутніх фахівців із пожежної безпеки присвятили свої наукові розвідки В. Биков, М. Варій, Ю. Голіков, І. Гуріненко, О. Островерх, В. Покалюк та інші. Однак слід зауважити, що в теорії і методиці управління освітою ще недостатньо розроблені підходи до управління якістю професійної підготовки, виявлення критеріїв якості вищої освіти, механізмів моніторингу і процесів його використання, відсутні компактні аналітико-діагностичні технології здійснення зворотного зв'язку. Постійно діючий моніторинг ще не став постійним складником системи управління професійною підготовкою майбутніх фахівців, зокрема майбутніх фахівців із пожежної безпеки.

Особлива увага має приділятися якості професійного становлення студентства, зокрема такому визначному його компоненту як практична підготовка. Нині можемо констатувати той факт, що існують протиріччя між теоретичними знаннями, які набуті майбутніми фахівцями з пожежної безпеки в освітньому процесі профільного вищого навчального закладу, та вміннями їх застосувати на практиці, а також між вимогами ринку праці та неготовністю випускників до професійної діяльності у сфері цивільного захисту. У зв'язку з цим вища освіта потребує інтенсивного, глибокого системного реформування з метою відновлення та збереження її потенціалу, а підготовка висококваліфікованих фахівців нової генерації, створення в навчальних закладах ефективної системи управління нею є стратегічними напрямками розвитку вищої професійної освіти.

У сучасних умовах розвитку нашого суспільства вищий навчальний заклад надає різноманітні послуги, замовниками яких є:

- по-перше, особистість, яка здобуває освіту;
- по-друге, виробництво, для якого готуються кваліфіковані фахівці;
- по-третє, держава, яка виступає як гарант освітнього процесу [1].

Управлінська діяльність якості підготовки кадрів, як і будь-яка інша, характеризується:

- усвідомленістю, зумовленістю дій особистості;
- суспільним і природним характером здійснення;
- результативністю.

Зауважимо, що таке управління здійснюється на основі необхідності потреби у забезпеченні якісних показників підготовки, на основі яких буде сформульована мета і структуровані способи досягнення цих показників, що будуть реалізовані в освітньому просторі. Так, І. Анненкова [2] зазначає, що управління процесом освіти у вищому навчальному закладі засноване на знанні того, як відбувається перебіг цього процесу. Вирішенню такого завдання слугує система освітнього моніторингу – постійного відстеження перебігу освітнього процесу з метою виявлення й оцінювання його проміжних результатів, чинників, а також прийняття рішень щодо його регулювання й корекції. Для управління освітнім процесом у вищому навчальному закладі необхідно мати систему отримання інформації про його результативність, щоб бачити відхилення або динаміку цього процесу. Моніторинг не обмежується виявленням відхилень від певних норм (стандартів). Освітній моніторинг припускає оцінювання самих норм, тобто може характеризуватися як механізм корекції освітніх і управлінських цілей, шляхів їх досягнення.

Не випадково Г. Кравченко [3, с. 61] зазначає, що мета і рівні застосування результатів моніторингу якості підготовки майбутніх фахівців необхідні для:

- визначення якісних показників розвитку системи освіти відповідної території як статистичного показника;
- формування банку статистичних даних у державній освітній статистиці;
- установа рейтингу навчальних закладів;
- проведення сертифікаційного іспиту (державної підсумкової атестації випускників і одержання ними атестатів або дипломів про освіту);
- оновлення (корекції) змісту освіти, перегляду вимог до рівня підготовки курсантів;
- визначення перспективних і актуальних напрямів державної освітньої політики щодо поліпшення освітнього рівня та розвитку системи освіти, зокрема надання підтримки проблемним зонам;
- з'ясування проблем в освітній сфері та визначення способів їх розв'язання як на місцевому, так і на загальнодержавному рівні;
- отримання об'єктивної інформації про адекватність освітніх результатів ресурсам, що вкладаються в систему освіти, тобто визначення соціальної, політичної, економічної ефективності й результативності функціонування системи освіти;

Секція 4. Місце та роль гуманітарних знань в процесі підготовки фахівців органів державного управління

- формування ефективного механізму розподілу ресурсів (матеріальних, фінансових, кадрових тощо);
- визначення якості системи освіти на міжнародному рівні (за участі у міжнародних моніторингових дослідженнях) тощо.

Важливим кроком є створення вищим навчальним закладом власної системи, яка б дала можливість оцінити якість підготовки випускників. Для цього необхідно використати комплекс показників, завдяки яким можна об'єктивно оцінювати підготовку майбутнього фахівця, його здатність виконувати професійну діяльність. Така система якості повинна ґрунтуватися на устояних традиціях, результатах наукових досліджень і сучасного досвіду [4].

Сучасний дослідник К. Гнезділова [5] стверджує, що важливим кроком є створення у вищому навчальному закладі такої власної системи, яка б дала можливість оцінити якість підготовки майбутнього фахівця. У зв'язку з цим побудова моделі професійної діяльності майбутнього фахівця з пожежної безпеки, а також моделі освітньої та професійної підготовки створюють можливість вибрати певну сукупність показників, які нададуть інформацію про рівень підготовки і готовності фахівця до такої діяльності. Так, для оцінювання якості підготовки майбутнього фахівця з пожежної безпеки у вищому навчальному закладі цивільного захисту пропонується використовувати комплексний показник, що охоплює індивідуальні показники, які й характеризують ці властивості.

Відомо, що повноцінна освіта – це необхідна умова досягнення молоддю бажаного соціального статусу [6]. Тому перед дослідниками актуальним залишається питання встановлення залежності між соціальною та професійною орієнтаціями. Також, на наш погляд, показники для оцінювання якості підготовки майбутнього фахівця з пожежної безпеки повинні бути або уніфіковані для всіх спеціальностей вищого навчального закладу цивільного захисту, або сформовані для кожної спеціальності окремо з урахуванням її специфіки.

Для об'єктивного оцінювання якості підготовки майбутнього фахівця з пожежної безпеки необхідна сукупність відповідних методів і технологій. Відсутність адекватної системи контролю якості ускладнює можливість порівняння стандартів освіти з реальними потребами ринку праці. У зв'язку з цим стає нагальною необхідність розроблення критеріїв і показників якості підготовки майбутнього фахівця з пожежної безпеки, методики аналізу показників якості та формування рейтингів викладачів, курсів, навчальних планів тощо. За відсутності постійно діючих механізмів оцінювання, аналізу і прогнозування показників якості підготовки фахівця, використання їх при вивченні профільних дисциплін, а також при проектуванні інформаційних технологій можливі стратегічне запізнювання системи підготовки та порушення принципу єдності і наступності системи освіти.

Кожен майбутній фахівець із пожежної безпеки повинен володіти системою знань і вмінь, яка відповідає освітньо-кваліфікаційній характеристиці та вимогам освітньо-професійної програми. Вважаємо, що діагностичні методики оцінювання якості підготовки майбутнього фахівця з пожежної безпеки можуть бути представлені двома групами:

- 1) оцінювання професійної компетентності майбутнього фахівця з пожежної безпеки на основі кваліфікаційного стандарту;
- 2) оцінювання професійної компетентності майбутнього фахівця з пожежної безпеки як особистості [7].

На основі праць В. Бондаря [8, с. 232], нами зроблено висновок, що конкурентоспроможний майбутній фахівець із пожежної безпеки – це професіонал, який здатний досягати поставлені цілі в різних, швидко мінливих освітніх ситуаціях за рахунок оволодіння методами вирішення широкого спектру професійних завдань у галузі цивільного захисту.

Конкурентоспроможність, а отже, і новий якісний стан майбутнього фахівця з пожежної безпеки можна зарахувати до стратегічних цінностей, що поряд з орієнтацією на власні сили сприяють подоланню індивідуального психологічного бар'єру, пригніченості, песимізму, невизначеності в життєвій перспективі, упорядковують систему життєдіяльності в цілому в умовах переходу до нових ринкових відносин.

Обґрунтовуючи місце управління якістю підготовки кадрів у процесі навчання, вітчизняна теорія і методика управління освітою виходить із того, що успіх навчання значною мірою визначається єдністю в ньому двох видів зв'язку між тим, хто навчає (викладачем) і тим, хто навчається (студентом):

- прямий – від викладача до студента;
- зворотній – від студента до викладача (характер засвоєння навчального матеріалу) [9, с. 148].

Управління якістю професійної підготовки курсантів/студентів покликане забезпечити цей зворотний зв'язок, поінформувати суспільство про рівень їхньої підготовки, дати конкретний матеріал для прийняття відповідних рішень для поліпшення процесу навчання. Результат управління якістю формує правильність аналізу роботи працівників ВНЗ цивільного захисту, сприймання позитивного досвіду, покращення змісту і методів викладання.

Контроль за управлінням якістю підготовки майбутніх фахівців із пожежної безпеки здійснює стимулювальну дію на працівників ВНЗ цивільного захисту, сприяє вихованню сумлінного ставлення до праці, розвиває самокритичність, самостійність, гнучку реакцію на виниклі труднощі і недоліки, спонукає до пошуків нових, більш досконалих прийомів і методів роботи, до поглиблення і розширення знань.

Оцінювання якості підготовки конкурентоспроможного майбутнього фахівця з пожежної безпеки – процедура, яка за допомогою ретельно впорядкованої системи методик виявляє стан суб'єкта (фахівця), дозволяє визначити параметри і критерії особистісно-професійних якостей, характеристик, які відповідають потребам суспільства, різних соціальних груп, ринку освітніх послуг і ринку праці [10].

Оцінювання якості підготовки конкурентоспроможного майбутнього фахівця з пожежної безпеки:

- дає можливість розглядати роль професійного відбору як вихідної, стартової позиції, що дозволяє «задавати тон» подальшому розвитку професійної підготовки, пояснює місце професійної компетентності як основоположного параметра якісної характеристики конкурентоспроможності;

- дає уяву про критерії та природу особистісно-професійних якостей майбутнього фахівця з пожежної безпеки.

Як бачимо, щоб оцінити якість підготовки майбутнього фахівця з пожежної безпеки, необхідно мати сукупність методів і технологій оцінювання рівня його професійної підготовки у вищому навчальному закладі цивільного захисту. У зв'язку з цим перед вищими навчальними закладами системи цивільного захисту постало важливе завдання – виховати і підготувати майбутніх фахівців із пожежної безпеки, які могли б активно включитися в якісно новий етап розвитку сучасного суспільства [11; 12].

Перевірка різних аспектів управління навчально-виховною роботою сприяє суворому виконанню навчального плану ВНЗ цивільного захисту, реалізації його цільової установки, удосконаленню дисципліни освітнього процесу, регулярності навчально-методичної та виховної роботи структурних підрозділів навчального закладу. Контроль за роботою курсантів/студентів допомагає підвищувати їхню організованість, виробляти в них такі якості, як планомірність і ритмічність у навчанні, раціональний розподіл часу, виконання навчальних завдань до строго визначених термінів, освоєння найбільш ефективних прийомів і методів навчальної та громадської роботи [13].

Секція 4. Місце та роль гуманітарних знань в процесі підготовки фахівців органів державного управління

Систематичність контролю за управлінням якістю професійної підготовки у ВНЗ цивільного захисту передбачає розроблення і здійснення цілісної системи контролю, його планованість і регулярність як аспектів управління. Обов'язки контролю за навчально-виховною роботою викладачів і курсантів/студентів покладаються на керівників факультетів та їхніх заступників, керівника навчального відділу та його заступників, завідувачів кафедр та їхніх заступників, голів методичних секцій. У здійсненні повсякденного контролю за навчанням курсантів/студентів, а також в оцінюванні їхніх знань на заліках та іспитах вирішальну роль відіграють викладачі.

Для забезпечення систематичності контролю, керівництво ВНЗ цивільного захисту має розробити систему основних заходів на кожне півріччя, яка передбачає відповідну роботу з контролю навчального процесу.

Крім того, на обговорення вченої та методичної рад ВНЗ цивільного захисту мають систематично виноситися або спільні завдання, або ключові питання навчально-виховної роботи в усьому закладі, які попередньо вивчаються, для чого також проводяться різні контрольні заходи, що охоплюють роботу низку кафедр і факультетів.

Контроль за управлінням якістю підготовки майбутніх фахівців із пожежної безпеки слугує цілям вивчення істинного стану освітнього процесу та активного його вдосконалення. Звідси випливає така вимога до функції контролю, як його організаційність, що передбачає об'єктивність оцінних суджень. Відомо, що контроль не може відобразити реального стану справ, тобто не може бути об'єктивним, якщо при його здійсненні допускаються елементи упередженості, прагнення віднайти тільки негативні факти або нав'язати суто особисті погляди контролюючого на ті чи ті теоретичні проблеми, методичні прийоми тощо. Водночас об'єктивність контролю несумісна з ліберальним ставленням до недоліків і помилок, поверховістю і вузькістю в аналізі та оцінюванні роботи перевірки.

Висока вимогливість – неодмінна умова об'єктивності й дієвості контролю незалежно від того, що і хто підлягає перевірці: робота факультету, кафедри, викладача, навчальної групи або окремого курсанта/студента. Інакше контроль за управлінням якістю підготовки не тільки не досягне своєї мети, але може спричинити негативні результати: його матеріали дадуть неправильне уявлення про об'єкти, що перевіряється, контроль у цілому не виконає своїх функцій. Що ж стосується лібералізму щодо оцінювання знань курсантів/студентів на іспитах і заліках, то це приведе до зниження якості підготовки кадрів, чинитиме негативний вплив на їхнє виховання.

Висновки за результатами контролю, загальні й конкретні зауваження, рекомендації, як правило, доводяться до осіб або колективу, робота яких підлягає перевірці. Якщо перевіряється навчально-методична робота на факультеті або робота кафедри, то результати перевірки зазвичай обговорюються на спеціальній нараді керівництва ВНЗ цивільного захисту або на вченій і методичній раді навчального закладу (відповідно також на факультеті й кафедрі), розробляються заходи щодо усунення недоліків, а також поширення в навчальному закладі позитивного досвіду, що виявлений у результаті перевірки.

Матеріали контролю за навчальною роботою викладачів систематизуються, узагальнюються і періодично (3–4 рази на рік) обговорюються на засіданнях кафедр, що є важливим засобом підвищення дієвості управління якістю підготовки майбутніх фахівців із пожежної безпеки та покращення роботи всіх викладачів. Неетичним у виховному розумінні можуть бути такі факти, коли контролюючий не висловлює викладачеві всіх тих зауважень, які він потім не розголошуючи включає у звіт або оприлюднює з великим запізненням.

У працях В. Бузька, В. Вербицького [14; 10], які досліджують якість управління навчальним процесом у ВНЗ, визначено критерії економічної та педагогічної ефективності, гнучкості та культурної релевантності.

Зазначимо, що знання, уміння і навички курсантів/студентів є критеріями управління якістю підготовки майбутніх фахівців із пожежної безпеки. Це дає нам підстави сформулювати такі основні критерії ефективності управління якістю підготовки майбутніх фахівців із пожежної безпеки:

- якість освіти майбутніх фахівців із пожежної безпеки (показники: навчальні рейтинги курсантів/студентів як внутрішні, так і зовнішні (результати зовнішньої перевірки));

- якість підготовки фахівців із пожежної безпеки (показники: професійні рейтинги випускників ВНЗ цивільного захисту як внутрішні, так і зовнішні).

Однак, на нашу думку, окремі з указаних показників можуть бути недостатньо об'єктивними, оскільки самі залежать від багатьох чинників. Для об'єктивності оцінювання якості підготовки майбутнього фахівця з пожежної безпеки у вищому навчальному закладі цивільного захисту необхідно враховувати самооцінні судження випускників, що нададуть додаткову інформацію про їхню готовність здійснювати професійну діяльність, про рівень сформованості тих чи інших якостей та властивостей.

Аналіз наукових джерел [15; 16; 17; 18] дозволяє узагальнити такі критерії якості підготовки майбутніх фахівців:

- наявність певного набору освітніх програм, зміст яких забезпечує підготовку майбутнього фахівця відповідно до його потреб і соціального замовлення;

- рівень засвоєння студентами освітніх програм;

- рівень задоволеності навчанням майбутнього фахівця у вищому навчальному закладі;

- рівень фундаментальної теоретичної підготовки (знання природничо-наукових дисциплін, гуманітарних і соціальних наук, загальнопрофесійних дисциплін, спецкурсів);

- рівень системності підготовки;

- рівень професійної компетентності (технологічна та інформаційна компетентність, базові навички фахівця, уміння обґрунтовувати і обирати найкраще рішення);

- особистісні якості фахівця (розумові навички, навички міжособистісної комунікації, особистісні якості).

Уважаємо, що саме ці критерії визначають рівень ефективності управління якістю підготовки майбутніх фахівців із пожежної безпеки.

Зауважимо, що професійна підготовка майбутнього фахівця з пожежної безпеки в його становленні ґрунтується на всебічному, культурному, гуманістичному розвитку особистості.

Результати аналізу вказаних вище наукових джерел та емпіричного матеріалу дозволяє виокремити такі компоненти, показники і методи визначення якості підготовки майбутніх фахівців із пожежної безпеки:

- мотиваційно-рефлексивний компонент характеризується бажанням навчатися і працювати у сфері цивільного захисту. Рівні мотивації до навчання у ВНЗ цивільного захисту та до роботи в галузі цивільного захисту є показниками даного компоненту визначення. До методів визначення якості підготовки майбутніх фахівців із пожежної безпеки належать: анкетування, бесіда, інтерв'ювання, опитування курсантів/студентів, працівників і керівників ДСНС України;

Секція 4. Місце та роль гуманітарних знань в процесі підготовки фахівців органів державного управління

– когнітивний компонент, критеріями якого є знання, уміння, навички майбутніх фахівців із пожежної безпеки – випускників ВНЗ цивільного захисту. Показником зазначеного компонента є рівень якості знань, умінь і навичок майбутніх фахівців із пожежної безпеки. Методами визначення є аналіз результативності державної підсумкової атестації комісії ВНЗ цивільного захисту і результатів оцінювання Національної агенції з якості освіти;

– операційно-діяльнісний компонент визначає рівень компетентності працівників ДСНС України (випускників ВНЗ цивільного захисту), що характеризує рівень професійної відповідності за місцем служби фахівців із пожежної безпеки. Аналіз відгуків-характеристик керівників ДСНС України стосовно молодих фахівців із пожежної безпеки – випускників ВНЗ цивільного захисту є методом визначення якості їхньої підготовки (табл. 1).

Табл. 1 – Компоненти, критерії, показники і методи визначення якості підготовки майбутніх фахівців із пожежної безпеки

Компоненти	Критерії	Показники	Методи визначення
Мотиваційно-рефлексивний	Бажання навчатися і працювати у сфері цивільного захисту	Мотивація до навчання у ВНЗ цивільного захисту; мотивація до роботи в галузі цивільного захисту	Анкетування, бесіда, інтерв'ювання, опитування курсантів /студентів, працівників і керівників ДСНС України
Когнітивний	Знання, уміння, навички майбутніх фахівців із пожежної безпеки – випускників ВНЗ цивільного захисту	Якість знань, умінь і навичок майбутніх фахівців із пожежної безпеки – випускників ВНЗ цивільного захисту	Аналіз результативності державної підсумкової атестації комісії ВНЗ цивільного захисту і результатів оцінювання Національної агенції з якості освіти
Операційно-діяльнісний	Компетентність молодих фахівців – працівників ДСНС України (випускників ВНЗ цивільного захисту)	Професійна відповідність за місцем служби фахівців із пожежної безпеки	Аналіз відгуків-характеристик керівників ДСНС України стосовно молодих фахівців із пожежної безпеки – випускників ВНЗ цивільного захисту

Сукупність зазначених компонентів, критеріїв і показників слугують контролю за якістю підготовки у ВНЗ цивільного захисту: конкурентоспроможного, компетентного фахівця з пожежної безпеки.

Забезпечити відповідний рівень якості підготовки майбутніх фахівців із пожежної безпеки можливо лише за умови відповідності ВНЗ цивільного захисту сучасним вимогам надання освітніх послуг, що виявляються в рівні (високому; достатньому; середньому; низькому) забезпеченості:

– реалізації освітніх завдань у ВНЗ цивільного захисту відповідно до змісту освіти;

– кадрового, навчально-методичного, матеріально-технічного; інформаційного і нормативно-правового секторів ВНЗ цивільного захисту.

Отже, якість підготовки майбутніх фахівців із пожежної безпеки безпосередньо залежить від стану розвитку сучасного суспільства, характеризується моральністю управління, вимірюється готовністю особистості до впровадження в соціум власних можливостей, спрямованістю на стратегічну розбудову освітнього простору. Якість освіти визначає компетентність особистості в обраній сфері діяльності, мотивацію до самореалізації як конкурентоспроможного фахівця на ринку праці:

1. Конкурентоспроможний майбутній фахівець із пожежної безпеки – це фахівець, який здатний досягати поставлені цілі в різних, швидко мінливих освітніх ситуаціях за рахунок оволодіння методами вирішення широкого спектру професійних завдань у галузі цивільного захисту.

2. Оцінювання якості підготовки конкурентоспроможного майбутнього фахівця з пожежної безпеки – процедура, яка за допомогою системи методик виявляє стан суб'єкта (фахівця), дозволяє визначити параметри і критерії особистісно-професійних якостей, характеристик, які відповідають потребам суспільства, різних соціальних груп, ринку освітніх послуг і ринку праці.

3. Невід'ємною умовою об'єктивності та дієвості контролю є висока вимогливість.

4. Для здійснення процесу оцінювання якості підготовки майбутнього фахівця з пожежної безпеки необхідно мати сукупність методів і технологій оцінювання рівня його професійної підготовки у вищому навчальному закладі цивільного захисту.

5. Компонентами (мотиваційно-рефлексивний, когнітивний, операційно-діяльнісний), критеріями (якість освіти майбутніх фахівців із пожежної безпеки; якість підготовки фахівців із пожежної безпеки) і відповідними їм показниками рівнів (високий, достатній, середній, низький) визначається якість підготовки майбутніх фахівців із пожежної безпеки.

ЛІТЕРАТУРА

1. Йованович М. І. Теоретико-методологічні підходи до вивчення проблеми професійної компетентності в екстремальних видах діяльності / М. І. Йованович // Проблеми екстремальної та кризової психології. – 2010. Вип. 8. – С. 400–405.

2. Анненкова І. П. Моніторинг якості освіти у ВНЗ / І. П. Анненкова // Вища освіта України. – 2010. – Додаток 4, том I (20). – Тематичний випуск «Вища освіта України у контексті інтеграції до європейського освітнього простору». – С. 404–413.

3. Портнов М. Л. Азбука школьного управління / М. Л. Портнов. – М. : Просвещение, 1991. – 191 с.

4. Диагностика и мониторинг в управлении образовательным процессом : метод. пособие / под ред. : Т. Ф. Есенковой, С. Н. Митина, В. В. Елисеева. – Ульяновск : ИПК ПРО, 2000. – 60 с.

5. Гнезділова К. М. Розробка нових моделей управління вищими навчальними закладами : навчальний посібник / К. М. Гнезділова, С. О. Касярум. – Черкаси : Видавець Чабаненко Ю. А., 2012. – 124 с.

6. Дрешер Ю. Н. Проблема оценки качества подготовки специалистов / Ю. Н. Дрешер // Культура. Образование. Время. – 2012. – № 1. – С. 26–32.

7. Полякова Г. А. Педагогіка : навч. посібник / Г. А. Полякова, Т. А. Борова. – Харків : ВД «ІНЖЕК», 2011. – 374 с.

8. Бондарь В. И. Повышение эффективности подготовки директора школы к управлению процессом обучения : дисс. ... д-ра пед. наук : 13.00.01 – теория и история педагогики / В. И. Бондарь. – К., 1986. – 343 с.

Секція 4. Місце та роль гуманітарних знань в процесі підготовки фахівців органів державного управління

9. Березняк Е. С. Руководство современной школой / Е. С. Березняк. – М. : Просвещение, 1983. – 208 с.
10. Вербицький В. В. Сутність управління навчальним закладом [Електронний ресурс] / В. В. Вербицький // Науковий вісник Донбасу. – 2010. – № 3. – Режим доступу до журналу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/nvdd_2010_3_3.pdf.
11. ГСВОУ 06 Галузевий стандарт вищої освіти України. Освітньо-кваліфікаційна характеристика бакалавра напряму підготовки 0928 «Пожежна безпека», кваліфікації 3439 «Фахівець (з протипожежної безпеки)», затверджений наказом Міністерства освіти і науки України від 2006 р.
12. ГСВОУ 07 Галузевий стандарт вищої освіти України. Освітньо-професійна програма підготовки магістра напряму підготовки за спеціальністю 8.092801 «Пожежна безпека», кваліфікації 2149.1 «науковий співробітник (галузь інженерна справа)», затверджений наказом Міністерства освіти і науки України від 2007 р.
13. Чепіль М. Педагогічні технології : навч. посібник / Марія Чепіль, Надія Дудник. – Дрогобич : Ред.-вид. відділ Дрогобицького держ. пед. ун-ту ім. Івана Франка, 2009. – 244 с. – (Університетська бібліотека).
14. Бузько В. І. Проблеми різнорівневого управління навчальним процесом у вищих навчальних закладах цивільного захисту / В. І. Бузько // Педагогіка формування творчої особистості у вищій і загальноосвітній школах : збірник наукових праць Класичного приватного університету. – Запоріжжя : КПУ, 2014. – Вип. 35 (88). – С. 458–464.
15. Вища освіта України і Болонський процес : навчальний посібник / за ред. В. Г. Кременя; авт. Колектив : М. Ф. Степко, Я. Я. Болюбаш, В. Д. Шинкарук, В. В. Грубінко, І. І. Бабин. – Тернопіль : Навчальна книга – Богдан, 2004. – 384 с.
16. Даниленко Л. І. Теоретико-методологічні засади управління інноваційною діяльністю в загальноосвітніх навчальних закладах : автореф. дис. ... канд. пед. наук : 13.00.01 загальна педагогіка та історія педагогіки / Л. І. Даниленко. – К., 2005. – 42 с.
17. Неперервна професійна освіта : проблеми, пошуки, перспективи / І. А. Зязюн (ред.); АПН України. Ін-т пед. і психол. проф. освіти. – К. : Віпол, 2000. – 636 с.
18. Поташник М. М. Управление современной школой. В вопросах и ответах / М. М. Поташник. – М. : Новая школа, 1998. – 250 с.

ІНШОМОВНА КУЛЬТУРОЛОГІЧНА КОМПЕТЕНТНІСТЬ ЯК СКЛАДОВА ПРОФЕСІЙНОЇ КОМПЕТЕНТНОСТІ ФАХІВЦЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

*Іванова І. В., канд. пед. наук, доцент
Черкаський навчально-науковий інститут
ДВНЗ «Університет банківської справи»*

Для успішного розвитку будь-якого суспільства у глобальному масштабі важливим є усвідомлення цим суспільством необхідності дослідження світу, особливо дослідження культур і мов та їх взаємодії. Сформована іншомовна компетентність стала щоденною потребою для європейців для того, щоб спілкуватися і пристосовуватись до різних сфер спілкування: професійної, побутової, академічної, комерційної, спортивно-оздоровчої тощо. Це потребує уміння досконало висловлюватися й уважно не лише чути, а й розуміти специфічні смисли, які виражають та інтерпретують учасники міжкультурної комунікації з метою кращого розуміння сенсу сказаного та уникання конфліктних ситуацій через непорозуміння.

Як засвідчує практика, у наш час нехтування розвитком стратегій навчання професійного іншомовного спілкування фахівців органів державного управління, у тому числі цивільного захисту, може стати причиною серйозного дисбалансу відбудови сучасного українського суспільства.

Формулювання вищезазначеної стратегії залежить від двох основних аспектів. По-перше, це потреби суспільства на вивчення іноземної мови у конкретно взятій країні, які впливають на соціальне замовлення держави на підготовку компетентних фахівців. По-друге, це статус кво «мовного таланту», тобто рівень сформованості іншомовної компетентності фахівців певної галузі, у нашому дослідженні органів державного управління, який необхідно враховувати в управлінні людськими ресурсами під час добору кадрів.

Аналіз теоретичних джерел з досліджуваної проблеми дозволив дійти висновку про те, що основними складовими розвитку такої стратегії слугують:

- робоча мова міжнародної співпраці і спілкування, відома як "lingua franca";
- мова, відома як «мова особливих потреб», тобто країн-сусідів, країн з потенційно необхідними ресурсами тощо;
- мова надзвичайних ситуацій, яку використовують під час надання допомоги різним країнам у подоланні наслідків стихійних лих, боротьби з розповсюдженням наркотиків, миротворчої діяльності тощо;
- академічна мова, необхідна для наукових досліджень.

Знання іноземної мови та наявність умінь і навичок спілкуватися нею ще не свідчать про позитивне розв'язання проблеми встановлення порозуміння у професійних і партнерських стосунках. Щоб таке порозуміння справді відбулось і мало позитивний результат, необхідні ще й інші чинники.

Нове соціальне замовлення сучасного суспільства вимагає не тільки навчати іноземної мови як засобу спілкування, а й формувати багатомовну особистість, яка поєднує у собі цінності рідної та іншомовної культур і готова до міжкультурного спілкування. Як зазначає В.В. Бушкова, динаміка розвитку міжкультурних контактів, осмислення масштабів активного та потенційного простору спілкування особистостей на межі культур спонукає до переорієнтації процесу навчання іноземних мов з форми на функцію, з лінгвістичної компетенції на соціокультурну [1, 120]. Культурологічні та лінгвосоціопсихологічні знання про іншомовний соціум, які створюють широкий контекст міжкультурного спілкування, формують готовність до ефективного міжкультурного спілкування і відповідно до міжнародного професійного співробітництва.

Означена нами проблема знайшла своє відображення в дослідженнях вітчизняних та зарубіжних науковців. Більшість дослідників розглядають проблему формування професійної компетентності майбутніх учителів (В. В. Баркасі, О. Б. Бігич, А. П. Валіцька, О. І. Воробйова, О. І. Гуренко, І. А. Закір'янова, В. О. Калінін, Ю. І. Пасов та ін.). Останнім часом з'являються і дослідження стосовно формування компетентності і інших спеціалістів, наприклад, економістів (Н. В. Баловсяк, Л. В. Волкова, Л. М. Дибкова, М. Г. Прадівляний).

Аналіз теоретичних джерел засвідчує, що практично повністю відсутні роботи, які досліджують особливості формування професійної іншомовної компетентності фахівців органів державного управління, у тому числі цивільного захисту, в світлі нового соціального замовлення, яке передбачає формування цілісної культурно-мовної особистості в процесі професійно-спрямованого навчання у вищих немовних закладах освіти.

Для перевірки нашого припущення про необхідність формування професійної іншомовної культурологічної компетентності фахівців, зайнятих у державному управлінні нами було проведено констатувальний експеримент. Він передбачав анкетне опитування працівників органів державного управління, у тому числі цивільного захисту. Результати аналізу даного опитування підтвердили, що знання граматичних і лексичних норм мови не

Секція 4. Місце та роль гуманітарних знань в процесі підготовки фахівців органів державного управління

завжди є достатніми в умовах міжкультурних контактів. 80 % фахівців мали досвід подолання культурологічних перешкод під час спілкування з представниками різних лінгвокультурних спільнот. Відсутність знань про культуру усного і письмового ділового спілкування, правила ведення професійного діалогу та етикету ділових стосунків, комунікативні моделі поведінки, культурні реалії, фонових знань зашкодила їм досягненню цілей.

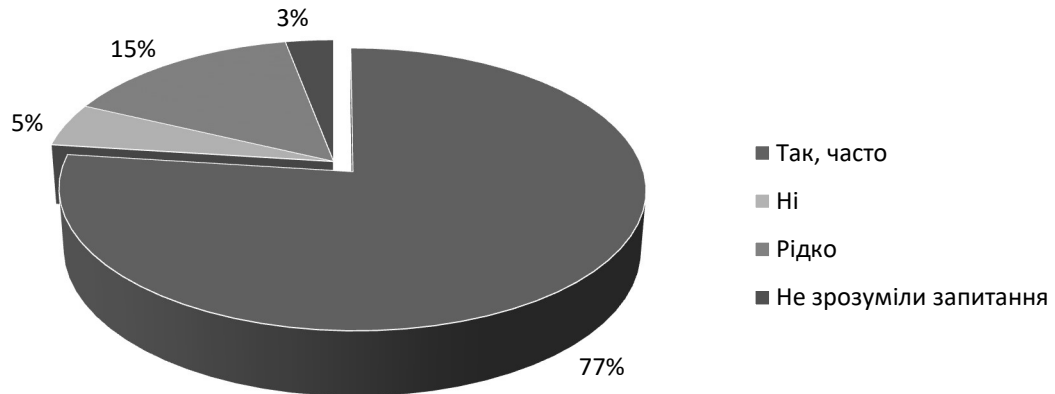


Рис. 1.1 – Частотність долавання культурних перешкод під час спілкування з представниками різних лінгвокультурних спільнот у професійній діяльності

Респондентам було також запропоновано оцінити рівень сформованості професійної іншомовної культурологічної компетентності за авторськими дескрипторами шкали самооцінювання. Узагальнені дані, а саме дані з критичними значеннями, подано у діаграмі, наведеній нижче.

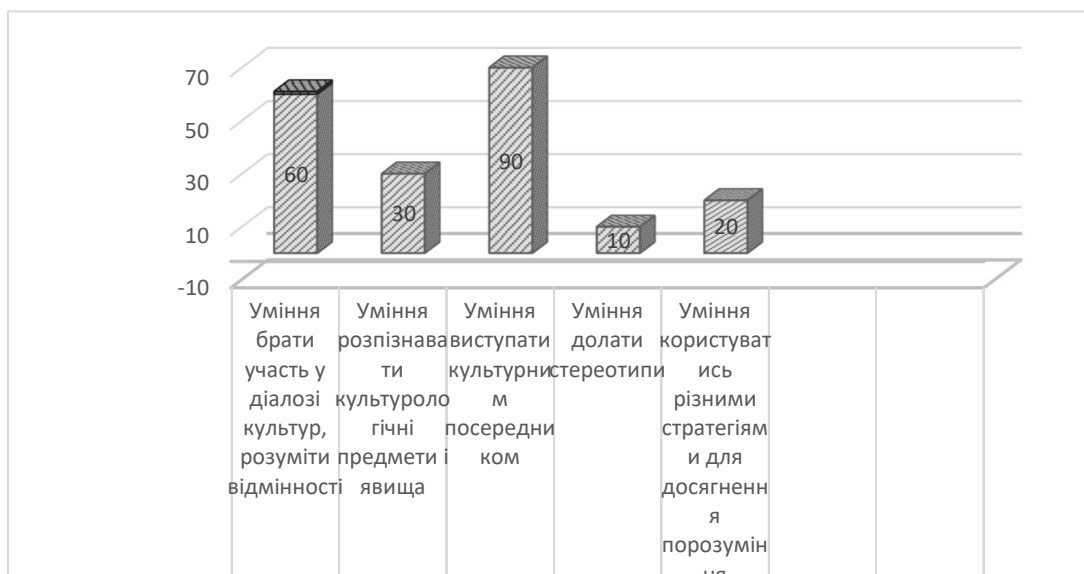


Рис. 1.2 – Узагальнені дані самооцінки рівня сформованості професійної іншомовної культурологічної компетентності фахівців органів державного управління

Аналіз результатів засвідчує, що найбільш комфортно і впевнено респонденти почувають себе у груповій бесіді, де можуть покласти на співрозмовників та впевнені, що можуть без проблем бути культурним посередником і представити належним чином культуру своєї країни (90 %). Найбільші труднощі викликають стереотипи (10 %), культурні предмети та явища (30 %) та користування різноманітними стратегіями для досягнення взаєморозуміння.

Як засвідчує власний педагогічний досвід, залучення майбутніх фахівців до професійних фрагментів іншомовної картини світу суттєво обмежене відсутністю в їхній картині світу багатьох стереотипних ситуацій спілкування, дискурсивних стратегій, професійних концептів, властивих соціуму країни, мова якої вивчається. Багато труднощів під час навчання іншомовного спілкування викликають такі ситуації ділової комунікації, як налагодження особистих контактів, працевлаштування, написання ділових листів, розмови по телефону, проведення зустрічей, переговорів, поїздка у відрядження та ін. Ця обставина змушує звернути особливу увагу на формування у студентів вищих немовних закладів освіти, майбутніх фахівців органів державного управління, професійної культурологічної іншомовної компетентності. Базуючись на результатах здійсненого нами контент-аналізу, «**компетентністю**» будемо називати рівень професіоналізму особистості, яка володіє знаннями і вміннями та здатністю застосовувати їх у професійній діяльності.

Подолання комунікативних перешкод під час навчання іншомовного спілкування може мати місце лише у випадку досягнення культурологічної компетентності, що є продуктом діалогу культур. За наявності культурологічної компетентності фахівці, спілкуючись з носіями мови чи читаючи автентичні тексти, не будуть піддаватися фрустрації, неприємному здивуванню чи переживати культурний шок. Компонентний склад професійної іншомовної культурологічної компетентності ще остаточно не оформився як стандартний модуль, оскільки продовжує бути предметом наукових суперечок і дискусій. І. В. Арановська досліджуючи поняття професійної компетентності диференціює три аспекти [2, 118]:

- *проблемно-практичний* – адекватність розпізнавання і розуміння ситуації, адекватна постановка і ефективне виконання цілей, завдань, норм у певній ситуації;
- *смісловий* – адекватне осмислення ситуації в загальному культурному контексті;
- *ціннісний* – здатність до адекватного оцінювання ситуації, її смислу, цілей, завдань і норм з точки зору власних і загальних цінностей.

На її думку, концепція професійної компетентності передбачає залучення людини до загального культурного світу цінностей, і саме в цьому просторі людина в майбутньому реалізує себе як фахівець: з вузької сфери ділової ефективності вона виходить в широкий простір культури [2, 118]. З цієї позиції важливими є типи культури відносно до професійного становлення особистості, сформульовані М. С. Каган [3, 304–306]:

- культура ерудита, в якій домінує пізнавальна діяльність, накопичення знань особистістю;
- культура практика, в якій домінує перетворювальна діяльність, тобто високий ступінь володіння технікою і технологією визначає рівень культури праці;
- культура мораліста, в якій домінує ціннісно-орієнтаційна діяльність;
- культура комунікабельної людини, в якій домінує спілкування у всій сукупності проявів життєвої активності особистості.

Дослідники К. Кнапп і А. Кнапп-Поттхофф виокремлюють:

- розуміння залежності людського мислення, діяльності та поведінки, а також комунікативної діяльності і поведінки від культурно обумовлених когнітивних схем;
- розуміння культурної залежності і власного мислення, діяльності й поведінки, а також комунікативної діяльності і поведінки;
- здатність і готовність до прийняття міжкультурної перспективи;

Секція 4. Місце та роль гуманітарних знань в процесі підготовки фахівців органів державного управління

- знання галузей рідної і цільової культури, в рамках яких зазначені культури можуть відрізнитися;
- знання різноманітних комунікативних стилів поведінки і уміння ідентифікувати їх у ситуаціях міжкультурної взаємодії;
- уміння інтерпретувати феномени комунікативної діяльності і поведінки з точки зору культурних детермінант;
- розуміння основних принципів міжособистісної комунікації;
- володіння стратегіями ідентифікації і аналізу нерозуміння під час спілкування на базі знань культурних відмінностей та їх впливу на комунікативну діяльність та поведінку;
- володіння стратегіями уникати і з'ясовувати нерозуміння у спілкуванні [4, 84–85].

Процес формування професійної іншомовної культурологічної компетентності не має на меті лише передати конкретну інформацію. Насамперед ідеться про розвиток здатності сприймати іншого, усвідомлювати спільні риси й відмінності між різними культурами, а також про формування знань, умінь і навичок спілкуватися з іншими культурами та суспільствами.

На нашу думку, професійна іншомовна культурологічна компетентність фахівця органів державного управління передбачає:

- адекватну реакцію на мовленнєві і немовленнєві коди свого іноземного ділового партнера;
- орієнтування в міжкультурній ситуації у сфері ділового спілкування, передбачення можливих культурологічних перешкод і подолання труднощів, пов'язаних з ними;
- подолання міжкультурних непорозумінь і конфліктних ситуацій у діалозі культур;
- порівняння значень культурологічних категорій у різних культурах;
- толерантне ставлення до іншої культури;
- розпізнавання та правильний добір лексичних одиниць з національно-культурним компонентом;
- адекватне використання культурологічних знань в ситуаціях міжкультурного ділового спілкування;
- прогнозування можливої мовленнєвої та немовленнєвої поведінки ділового партнера.

Серед науковців існує думка про те, що поняття «культурний інтелект» є складовою культурологічної компетентності, яка тісно пов'язана з емоційним інтелектом, проте проявляється там, де емоційний інтелект безсильний. Люди з високим емоційним інтелектом можуть жити за рахунок емоцій інших людей. Ті, у кого високий рівень культури інтелекту, налаштовані на цінності, переконання, погляди, і мову тіла людей з різних культур; крім того, вони використовують ці знання, щоб взаємодіяти і співчувати іншим. Культурний інтелект – це індивідуальна здатність людини до ефективної взаємодії з середовищем, що характеризується національними, етнічними та організаційним різноманіттям. Тобто, можна сказати, що людина наділена не лише емоційним, а й культурним інтелектом є успішнішою, адже вона здатна адаптуватись до різних ситуацій культурного, комунікаційного, техногенного сучасного середовища, здатна орієнтуватися у інформаційному потоці, правильно використовувати отриману інформацію для прийняття вдалих рішень. Показовим є той факт, що в українській практиці поняття «культурного інтелекту» з'явилося на лоні поняття міжкультурної компетентності. У 2013 році в Україні був проведений спільний американо-український дослідницький проект «Міжкультурна компетентність та культурний інтелект: аналіз на прикладі України» [5]. Метою даного проекту була адаптація шкали вимірювання культурного інтелекту (CQS-cultural intelligence scale) до української спільноти та здійснення тестування. Результати проведеного дослідження дали поштовх для подальших наукових досліджень в межах цієї тематики.

У вітчизняній і зарубіжній педагогіці в останні роки досить багато досліджень було присвячено створенню моделей особистості майбутнього фахівця. В основу більшості моделей особистості випускників вищих закладів освіти покладено поняття «ключові компетенції», введене на початку 90-х років минулого століття Міжнародною організацією праці [6, 154]. Послугування цим поняттям передбачає мобілізацію міжкультурних і міжгалузевих здібностей людини під час певної діяльності розумового потенціалу, духовних сил, набутих знань, умінь і навичок, а також використання узагальнених способів виконання практичних дій, забезпечує універсальність соціально-економічних дій фахівців [7, 100]. На нашу думку, доречніше говорити про компетентність (сукупність компетенцій), яка складає абсолютно нову характеристику фахівця.

Компонентний склад професійної компетентності ще остаточно не оформився як стандартний модуль, оскільки продовжує бути предметом наукових суперечок і дискусій. За такої позиції актуальним є поняття професійної культури фахівця. Ми вважаємо, що професійна культура фахівця залежить від професійної діяльності, яку він виконує, характеристики знань, умінь і навичок, необхідних йому для виконання цієї діяльності, а тому компонентний склад професійної культури фахівця органів державного управління матиме такий вигляд (див. таб. 1):

Табл. 1 – Компоненти професійної культури фахівця органів державного управління

Управлінська культура	Психологічна культура
Інформаційна культура	Політична культура
Культура ділового спілкування	Економічна культура
Правова культура	Іншомовна культура
Фізична культура	Культура поведінки

Управлінська культура, на нашу думку, – це володіння основами управлінської діяльності та знання управлінських стилів. Інформаційна культура передбачає володіння фахівцями основами інформаційної діяльності та знання новітніх інформаційних технологій. Культура ділового спілкування, на нашу думку, означає знання норм ділового етикету, норм усної та письмової ділової комунікації. Під правовою культурою фахівця ми розуміємо його правову свідомість, володіння основами права та нормами правової поведінки. Іншомовна культура передбачає знання однієї чи декількох іноземних мов, готовність до діалогу культур, уміння адекватної поведінки під час міжкультурної ділової комунікації. Психологічну культуру ми розглядаємо як розуміння фахівцями психологічних явищ, пов'язаних із діловими стосунками людей. Економічну культуру ми тлумачимо як володіння основами економічних теорій, мікро – і макроекономіки, маркетингу тощо. Фізична культура передбачає усвідомлення необхідності і ведення здорового способу життя [8, 45–46].

Науковці використовують різні поняття для позначення складових культурологічної компетентності, а саме: культурне ставлення, культурне усвідомлення, культурні вірування, культурна поведінка, культурний досвід, культурні відчуття, культурні навички, культурні знання. На нашу думку, доцільніше використовувати поняття «культурологічний», а не «культурний» у даному контексті, оскільки перше є набагато ширшим і включає умови та механізми оптимізації культур, процесів на загальнонаціональному та регіональному рівнях; на рівні соціально-культурної спільності.

Узагальнюючи чинні підходи до визначення компонентного складу професійної компетентності, можна стверджувати, що професійна іншомовна культурологічна компетентність складається з таких компонентів: мотиваційного, когнітивного, діяльнісного, особистісно-оцінювального, емпатичного (рис. 1. 3.).

Секція 4. Місце та роль гуманітарних знань в процесі підготовки фахівців органів державного управління

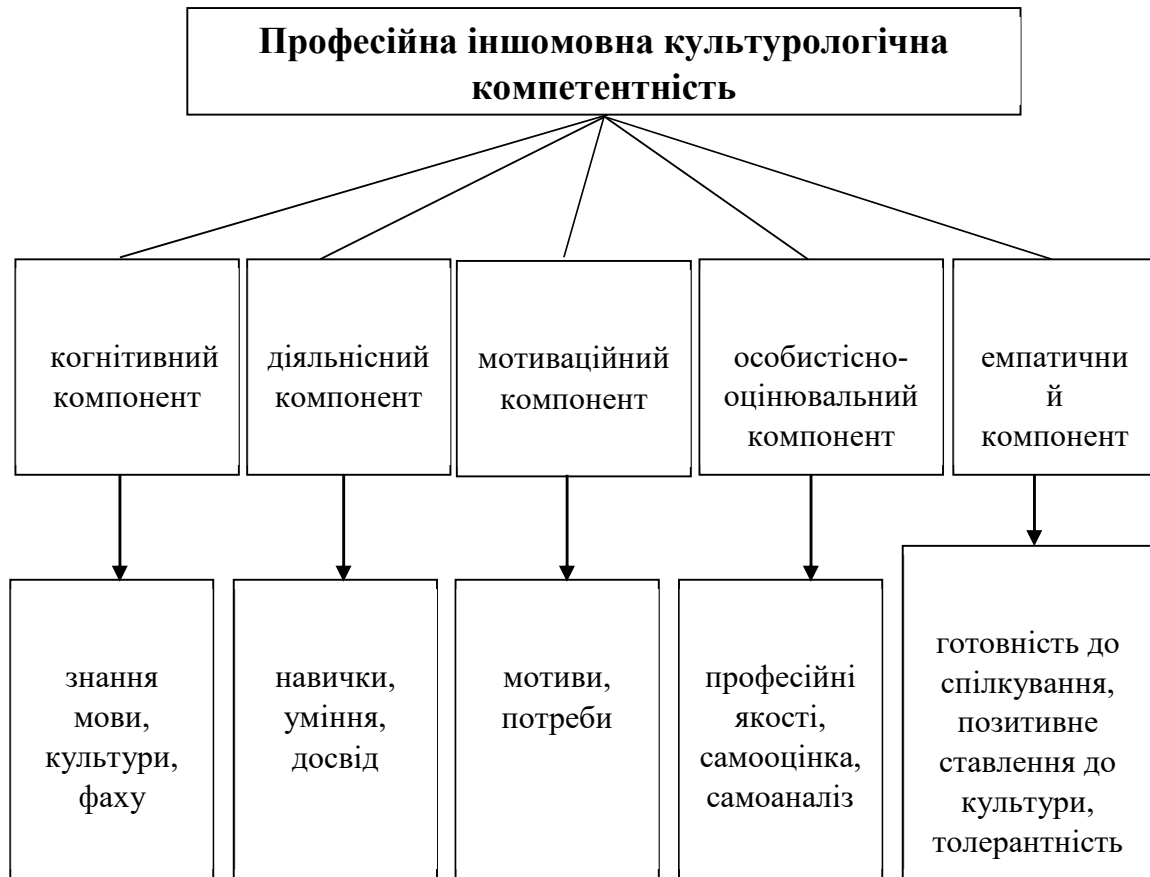


Рис. 1.3 – Компонентний склад професійної іншомовної культурологічної компетентності

Розглянемо детальніше кожний компонент:

- *когнітивний* складається зі знань про мову; знань про культуру країни, мова якої вивчається; навичок оперування засобами спілкування; сформованістю уяви про рідну та іншомовну культуру і пов'язаний з пізнавальною сферою людини; це сукупність знань, необхідних для продуктивної професійної діяльності;

- *діяльнісний* передбачає розвиток уміння організувати комунікативну діяльність та володіння способами та прийомами професійної діяльності, необхідними ключовими компетенціями;

- *мотиваційний* представляє собою сукупність мотивів, адекватних до цілей та завдань професійної діяльності; позитивне ставлення до професії, інтерес до неї; відповідальність за виконання завдань, почуття обов'язку;

- *особистісно-оцінювальний* складається із сукупності особистісних якостей, важливих для виконання професійної діяльності; самооцінка своєї професійної підготовленості;

- *емпатичний* передбачає позитивне ставлення до іншомовної культури, бажання сприймати і розуміти іншу культуру; толерантність та готовність до спілкування на міжкультурному рівні.

Усі ці складові не існують ізольовано, але є взаємопов'язаними і впливають одна на одну. Незважаючи на різнобічні погляди науковців, на нашу думку, культурологічна компетентність – це не успадкована риса, а набута характеристика особистості, її можна формувати і розвивати.

Змістове наповнення кожного з них для фахівця певного профілю, у тому числі і фахівця органів державного управління, потребує уточнення і деталізації.

Отже, враховуючи результати проведеного нами контент-аналізу досліджуваного поняття, а також вимоги нової мовної політики, вважаємо, що *під професійною іншомовною культурологічною компетентністю фахівця бізнес-сфери* слід розуміти інтегровану професійно-особистісну характеристику фахівця, яка ґрунтується на сукупності компетенцій та предметних знань, умінь, навичок, досвіду та цінностей і передбачає його теоретичну і практичну готовність до здійснення професійної діяльності в умовах міжкультурної комунікації.

На нашу думку, особливої уваги під час формування професійної іншомовної культурологічної компетентності заслуговують фонові знання (знання загальноприйнятих в країні норм поведінки (етикету) або комунікативних моделей поведінки; знання культурних реалій).

До необхідних умов досягнення високого рівня сформованості професійної іншомовної культурологічної компетентності також відносимо:

- розвиток здатності рефлексувати власну і чужу культуру, що спочатку підготовляє до доброзичливого відношенню до проявів чужої культури;
- накопичення знань про відповідну культуру для глибокого розуміння відносин між власною і чужою культурами;
- накопичення знання про умови соціалізації у власній і чужій культурі, про соціальної стратифікації, соціокультурних формах взаємодії, прийнятих у сполучених культурах.

Проведене дослідження дозволяє зробити такі висновки:

Модернізація сучасної освіти, оновлення її змісту визначають необхідність переорієнтації оцінки результату освіти з поняття «спроможність», «підготовленість», «освіченість» на поняття «компетенція», «компетентність». Під впливом жорсткої конкуренції на сучасному ринку праці оцінюють не лише знання і рівень кваліфікації, які були отримані в процесі навчання, але й уміння використовувати накопичений досвід для отримання нових компетенцій в умовах саморозвитку.

У результаті вивчення проблеми формування професійної компетентності майбутніх фахівців органів державного управління теоретично обґрунтовано поняття «професійна іншомовна культурологічна компетентність» та визначено основні її компоненти, до яких належать: мотиваційний, когнітивний, діяльнісний, особистісно-оцінювальний, емпатичний.

Культурологічна компетентність фахівця органів державного управління відтворює його професійну культуру, до якої належать: управлінська культура, культура ведення перемовин, інформаційна культура, культура ділового спілкування, правова культура, іншомовна культура, економічна культура, політична культура, психологічна культура, культура поведінки.

Показником сформованості культурологічної компетентності студентів є уміння мобілізувати міжкультурні здібності під час певної професійної діяльності; уміння адекватно розпізнавати, осмислювати та оцінювати іншу лінгвокультуру, розуміти особливості представників іншомовної культурної спільноти в професійних ситуаціях; уміння прогнозувати можливі культурологічні перешкоди в умовах міжкультурного професійного спілкування і знаходити шляхи їх усунення; уміння мислити в порівняльному аспекті, розглядати свою країну в аспекті перетину культур та демонструвати культурну толерантність.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бушкова В. Креативність нелінійного мислення у багатомовному та полікультурному навчальному просторі. Вища освіта України, 2003. – № 2. – С. 120–125.
2. Арановская И. Подготовка специалиста как социокультурная проблема. Высшее образование, 2002. – №4. – С. 115–119.
3. Каган М.С. Философия культуры. – СПб., 1996. – С. 304–306.

Секція 4. Місце та роль гуманітарних знань в процесі підготовки фахівців органів державного управління

4. Knapp K., Potthoff A. Knapp Interkulturelle Kommunikation. Zeitschrift fur Fremdsprachenforschung, 1990. – № 1. – Р. 62–93.

5. Американські та українські дослідники здійснили тестування культурного інтелекту населення України [Електронний ресурс]. Інтерв'ю. 2013. Режим доступу : <http://www.management.com.ua/interview/int367.html>

6. Дзундза М. До проблеми розвитку ціннісного компонента соціоекономічної культури майбутніх фахівців. Освіта управління, 2004. – №1. – С. 153–157.

7. Зеер Э.Ф. Психология профессионального образования: учеб. пособ. Екатеринбург: Изд-во Урал. гос. проф.-пед. у-та, 2000. 244 с.

8. Иванова І.В. Формування культурологічної компетентності майбутніх фахівців бізнес-сфери у процесі навчання іншомовного професійного спілкування. Вісник Черкаського університету. (Серія: Педагогічні науки). Випуск 135. Черкаси, 2008.–С. 43–47.

ЧЕРКАСЬКА НАУКОВА ШКОЛА ПСИХОЛОГІЧНОЇ ПІДГОТОВКИ КУРСАНТІВ-РЯТУВАЛЬНИКІВ: ІСТОРІЯ СТАНОВЛЕННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

Кришталь М. А., канд. психол. наук, професор,

Снісаренко А. Г., канд. психол. наук, доцент,

Фомич М. В., канд. психол. наук, доцент

Черкаський інститут пожежної безпеки імені Героїв Чорнобиля

Національного університету цивільного захисту України

Постановка проблеми. Вірогідність і життєздатність наукових підходів, нових наукових термінів, технологій та форм роботи перевіряється не лише на підставі аналізу існуючих базових понять, наукових досліджень, публічного обговорення на форумах, конференціях та симпозіумах. Якщо наукова сентенція не отримує практичного впровадження, не проходить перевірки в реалізації, то назавжди залишається лише теоретичною розробкою. Тому дуже важливо аби наукові підходи трансформувалися у практичні методики і технології роботи, підкріплювалися і збагачувалися практичними напрацюваннями, набували практичної значущості, системного застосування та були корисними для науковців та фахівців.

Таке плідне поєднання теорії та практики вже не перший десяток років є основою досліджень Черкаської наукової школи психологічної підготовки курсантів-рятувальників у Черкаському інституті пожежної безпеки імені Героїв Чорнобиля Національного університету цивільного захисту України (НУЦЗ України).

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Становлення та розвиток шкіл в науці дедалі більше звертає увагу суспільства та наукового співтовариства [2; 6; 8; 15; 18; 22]. Аналізу проблеми функціонування наукових психологічних шкіл присвячені роботи О. А. Гніздлової, В. Ф. Енгаличева, В. К. Криворученка, О. О. Назарова, В. П. Садкового, О. В. Тімченка, Ю. А. Храмова, А. А. Шикун та ін. Інтерес науковців до проблем наукових психологічних шкіл пояснюється не тільки необхідністю вивчення генезису наукових ідей, історії становлення наукових напрямів, механізму наукових відкриттів, але й пошуком сучасних форм організації наукових досліджень та кристалізації сучасних знань у галузях прикладної психологічної науки: інженерної психології, психології праці, юридичної психології, психології діяльності в особливих умовах тощо.

Значна роль наукових шкіл у розвитку психологічної думки відома з давніх часів, коли психологічне знання формувалося в надрах філософських і природно-наукових вчень (школи країн Стародавнього Сходу, а також давньогрецькі: Піфагора, Гіпократ, Сократ, Платон та ін.). Істотне зростання ролі наукових шкіл

відбулося в епоху Нового часу у зв'язку зі стрімким прогресом науки, перетворенням її в професію, а також завдяки переходу наукової діяльності з області індивідуальної праці в сферу колективну [2].

Якщо говорити про психологію, то саме завдяки школі В. Вундта психологія вперше знайшла статус самостійної науки, а надалі зі стін цієї школи вийшла ціла плеяда психологів, які стали керівниками багатьох інших шкіл-лабораторій, де продовжувався процес подальшого становлення психології в якості самостійної науки (Е. Тітченер, Ч. Спірмен, О. Кюльпе, Д. Кеттелл, В. М. Бехтерев та ін.). Подальший інтенсивний розвиток психології у ХХ ст. призвів до переростання багатьох шкіл – дослідних колективів у школи – напрями, що визначили макроструктуру сучасної психології, такі, як структуралізм, функціоналізм, біхевіоризм і необіхевіоризм, гештальтпсихологія і школа К. Левіна, французька соціологічна школа, психоаналіз, когнітивізм тощо. Структура сучасної вітчизняної психології також обумовлена діяльністю великих наукових шкіл, що розвиваються протягом всієї її історії, серед яких школи Б. Г. Ананьєва, М. Я. Басова, Л. С. Виготського, О. Ф. Лазурського, О. Р. Лурія, В. М. М'ясищева, А. В. Петровського, Б. М. Теплова, М. Г. Ярошевського та ін.

Заслужують на увагу дослідження [15] Харківської наукової школи екстремальної психології, засновниками та рушійною силою якої є фахівці науково-дослідної лабораторії екстремальної та кризової психології Національного університету цивільного захисту України під керівництвом доктора психологічних наук, професора О.В. Тімченка. Колектив цієї наукової школи сьогодні вирішує найскладніші питання не тільки з проблем науково-методичного та практично-прикладного супроводу діяльності служби психологічного забезпечення ДСНС України, але й безпосереднього надання екстреної психологічної допомоги населенню, постраждалому внаслідок надзвичайної ситуації, викликані подіями природного, техногенного або соціального походження.

Разом з тим проблема функціонування наукової школи психологічної підготовки курсантів – майбутніх рятувальників поки що не була предметом теоретичного дослідження і – утворює новий напрям у розвитку сучасної психології.

З огляду на викладене, *мета даної статті* – висвітлити внесок Черкаської наукової школи психологічної підготовки курсантів-рятувальників у розбудову системи підготовки фахівців служби цивільного захисту.

Виклад основного матеріалу. Історія становлення. Треба відзначити, що проблема психологічної підготовки фахівців різних видів діяльності з 20-х рр. ХХ ст. і по теперішній час посідає центральне місце в ряді науково-прикладних напрямів психологічної науки. На різних етапах історичного розвитку відміченої науки формувались теоретичні засади психологічних основ підготовки особистості до професійної діяльності [8].

Науковці констатують, що термін «наукова школа в психології» має на увазі групу вчених, зв'язаних ідейно, а інколи і територіально, з лідером наукового напрямку [6; 15; 18]. Як правило, представники однієї школи розділяють теоретичну або систематичну платформу і працюють над близькими проблемами. Якщо говорити про Черкаський інститут пожежної безпеки імені Героїв Чорнобиля НУЦЗ України, то подібним науково-методологічним фундаментом є Черкаська наукова школа психологічної підготовки курсантів-рятувальників, засновником і керівником якої є кандидат психологічних наук, професор М. А. Кришталь.

Психологічна підготовка курсантів-рятувальників формувалась у структурі навчального закладу з початку створення Черкаського пожежно-технічного училища (1973) та була і залишається важливою складовою професійної підготовки (діяльності) фахівців служби цивільного захисту. Так, серед випускників навчального закладу Герої Радянського Союзу, кавалери Почесної відзнаки Президента України – Зірки «За мужність» – лейтенанти внутрішньої

Секція 4. Місце та роль гуманітарних знань в процесі підготовки фахівців органів державного управління

служби В.П. Правик і В.М. Кібенок, які (як і сотні інших випускників навчального закладу) здійснили свій безсмертний подвиг під час ліквідації аварії на Чорнобильській АЕС (1986). Ось як цю жахливу подію описує відомий український письменник В.О. Яворівський: «За покликом рідної землі на захист свого народу першими до палаючого реактора по тривозі прибули пожежні з охорони ЧАЕС на чолі з начальником варту Володимиром Правиком. Потім прибуло підкріплення з міста Прип'ять на чолі з лейтенантом Віктором Кібенком. Вступивши в полум'я смертельної небезпеки, яким дихав реактор, пожежні в ту ніч, не шкодуючи сил і життя, виконали присягу на вірність народу України ...».

Продовжили героїчні традиції начального закладу випускники інституту Ігор Бойко та Олексій Панченко, які добровольцями вступили до лав збройних сил України та трагічно загинули під час проведення антитерористичної операції на Сході України (2015). Указом Президента України Ігор Бойко та Олексій Панченко нагороджені орденом «За мужність» III ступеня (посмертно).

Психологія не випадково посіла провідне місце в наукових пошуках професора М.А. Кришталю. На відміну від західного варіанту організації пожежно-рятувальної служби, де у підрозділах працює достатньо психологів, в Україні лиш віднедавна почали приділяти увагу цьому питанню. Хоча робота психологічної служби потрібна не тільки для того, щоб надати допомогу працівникам ДСНС України, які під час виконання нелегких службових обов'язків, пов'язаних з гасінням пожеж та рятуванням потерпілих, з ризиком для здоров'я і життя, великими фізичними та психологічними навантаженнями отримують психологічні травми. Психологічні дослідження консультативного характеру дуже важливі також для психологічного відбору кандидатів на службу чи навчання. Адже не кожен може перебороти в собі страх перед висотою чи перед роботою в протигазі у задимленому приміщенні. Важко передбачити й те, як поведеться людина в екстремальній ситуації.

До речі, про екстремальні ситуації. У 1989 році в Баку доводилося стійко підтримувати правопорядок під час вірмено-азербайджанського конфлікту. Майже рік у три зміни офіцери та курсанти Черкаського пожежно-технічного училища допомагали забезпечувати правопорядок, а в перервах між несенням служби – навчалися майже у «військово-польових умовах». Для цього під час кожної зміни до курсантів виїжджали викладачі. Часто ситуації набували екстремального характеру, наприклад, коли проти роздратованого натовпу стояв взвод курсантів, на роздуми і складання стратегічних планів часу не вистачало. Важко навіть уявити, що їм довелося тоді пережити.

Проте найбільш пам'ятними є події 1980 року, коли лейтенантові внутрішньої служби М.А. Кришталю довелося у якості начальника штабу батальйону курсантів брати участь у забезпеченні правопорядку Московської Олімпіади. На все життя запам'яталися також пожежі у Ялтинських лісах, на гасіння яких згідно з Указом Президента було передислоковано половину особового складу тоді ще пожежно-технічного училища. Майор М.А. Кришталю очолював штаб зведеного загону у кількості 300 курсантів і співробітників.

Ці та інші події, розуміння важливості психологічного супроводження діяльності рятувальників, заклали основу наукової школи – включення до навчальних програм підготовки фахівців нової дисципліни: «Психолого-педагогічні основи в діяльності працівників пожежної охорони» (1995). Членами школи під керівництвом досвідченого педагога та молодого науковця М.А. Кришталю обґрунтовано необхідність доопрацювання Програми професійної підготовки рядового і молодшого начальницького складу Державної пожежної охорони МВС України, з метою відображення основних завдань психологічного забезпечення професійної підготовки в тематичних планах навчання. Доведено необхідність створення соціально-психологічних служб як у навчальних пожежно-технічних закладах, так і в підрозділах пожежної охорони, та запропоновано критерії визначення ефективності їх діяльності.

Становлення та розбудова наукової школи була б неможлива без неоціненного вкладу в її розвиток члена-кореспондента АПН України, доктора психологічних наук, професора Ю. Л. Трофімова. Під його керівництвом першим проректором інституту з навчально-методичної роботи М. А. Кришталем підготовлено та захищено дисертацію на здобуття наукового ступеня кандидата психологічних наук зі спеціальності 19.00.03 – психологія праці, інженерна психологія, ергономіка на тему «Особливості ергономічного забезпечення підготовки пожежників» (1997). У даному дисертаційному дослідженні вперше розроблено та науково обґрунтовано професіограму пожежного-респіраторника, ергономічні вимоги та рекомендації щодо вдосконалення системи психологічної підготовки як складової частини професійної підготовки пожежників. Практичну цінність зазначеної роботи склали навчальні посібники: «Психологічна підготовка пожежників», «Початкова підготовка пожежників», що рекомендовані для пожежно-технічних навчальних закладів і практичних працівників Державної пожежної охорони, відділень виховної та соціально-психологічної підготовки. Запропонована і обґрунтована необхідність доопрацювання Програми професійної підготовки рядового і молодшого начальницького складу Державної пожежної охорони МВС України, з метою відображення основних завдань ергономічного забезпечення професійної підготовки в тематичних планах навчання. Обґрунтована необхідність соціально-психологічних служб як в навчальних пожежно-технічних закладах, так і в підрозділах пожежної охорони, та зроблена спроба визначення ефективності її діяльності. Крім того виявлені особливості впливу різних психологічних факторів, що використано у процесі проведення профорієнтації та профвідбору пожежних-респіраторників.

Суттєвий вплив на розвиток наукової діяльності школи справили праці доктора психологічних наук, професора Г.С. Грибенюка. Який один із перших у вітчизняній психології звернув увагу на проблему готовності спеціалістів пожежної безпеки до професійної діяльності (1997) та заклав теоретичні основи дослідження психологічної проблеми становлення саморегуляції майбутніх рятувальників (2007). У роботах науковцем обґрунтовано концепцію саморегуляції особистості в екстремальних умовах діяльності. Запропоновано модель суб'єктної структури саморегуляції. Розкрито специфіку індивідуального та колективного вчинків як факторів саморегуляції за умов екстремальності діяльності.

Здобувачі, які пройшли наукову школу, успішно працюють доцентами та професорами. Школа не тільки генерує наукову продукцію, ідеї та відкриття, але й забезпечує розширене відтворення наступних поколінь дослідників; її вихованці самі стають науковими лідерами, керівниками нових «дочірніх» шкіл. Наукова школа відкрила шлях у науку кільком поколінням учених – і в цьому запорука її довголіття та життєва сила. Продовжувачами традицій школи стали учні – кандидати наук у галузі інженерної психології та психології діяльності в особливих умовах.

Так, у дисертаційному дослідженні В.В. Вареника «Інженерно-психологічне забезпечення професійного відбору до Державної пожежної охорони України» (Київ, 2001) вперше на основі аналізу взаємозв'язку системи професійного відбору, професійної та психологічної підготовки розроблені професіограма і психограма пожежника, визначені значущі психофізіологічні показники, що впливають на ефективність його діяльності, розроблений комплекс методик до психологічного відбору фахівців пожежної охорони. Практична цінність роботи – розроблений навчальний посібник «Теоретичні основи і методики професійного відбору пожежників», який рекомендований Головним управлінням державної пожежної охорони МВС України для пожежно-технічних закладів освіти й практичних працівників Державної пожежної охорони, відділень виховної та соціально-психологічної роботи.

Секція 4. Місце та роль гуманітарних знань в процесі підготовки фахівців органів державного управління

Особливості формування професійно важливих якостей газодимозахисників-рятувальників МНС України представлено у роботі В. П. Бута (Київ, 2008). У дослідженні уточнено сутність професійно важливих якостей особистості та визначена їх структура у газодимозахисників-рятувальників як сукупність мисленневих, управлінських, мотиваційних, атенційних, мнемічних, емоційно-вольових та фізичних якостей. Встановлені особливості їх діяльності та рівень розвитку зазначених груп якостей в офіцерів та курсантів. Уперше розроблено та апробовано тренінгову програму формування професійно важливих якостей курсантів необхідних для успішної професійної діяльності у пожежно-рятувальних підрозділах.

У дисертації А. Г. Снісаренка «Професіографічний аналіз діяльності начальників караулів оперативно-рятувальної служби цивільного захисту МНС України» (Харків, 2011) вперше на основі комплексного дослідження здійснено професіографічний опис діяльності начальників караулів, встановлено зв'язок між професійно важливими якостями фахівців та їхньою професійною успішністю, розроблено психограму такого управлінця. Отримані наукові результати дослідження впроваджено у практику професійно-психологічного відбору та психологічного супроводження діяльності начальників караулів, що дозволило зменшити плинність кадрів серед управлінського персоналу оперативно-рятувальної служби цивільного захисту МНС України.

Проблему розвитку професійно важливих якостей фахівців оперативно-рятувальної служби цивільного захисту представлено у науковій праці М. В. Фомича (Київ, 2012). Науковцем вперше розроблено тренінгову програму, яка сприяє розвитку професійно важливих якостей фахівців, що займають посади начальників караулів, та підвищенню ефективності їхньої професійної діяльності; удосконалено структуру освітньо-кваліфікаційних характеристик «бакалавра» і «спеціаліста» за напрямом підготовки «Пожежна безпека», яка відрізняється від існуючої тим, що додатково введено низку управлінських умінь та навичок здійснення практичної діяльності керівника пожежно-рятувального підрозділу тощо. Результати роботи використовуються в практичній діяльності Центрив психологічного забезпечення при Головних управліннях МНС України та навчально-виховному процесі вищих навчальних закладів МНС.

Професіографічний аналіз діяльності кінологів-рятувальників Державної служби України з надзвичайних ситуацій провів С. М. Мордюшенко (Харків, 2013). У роботі автором розкрито психологічні особливості професійної діяльності рятувальників кінологічної служби. Визначено психологічний зміст основних професійних завдань кінологів-рятувальників ДСНС України. Виділено типові індивідуально-особистісні властивості рятувальників кінологічної служби (як досвідчених, так і початківців). Науковцем розроблено рекомендації щодо побудови професіографічного підходу до аналізу діяльності кінологів-рятувальників ДСНС України.

Вивченню проблеми формування в майбутніх фахівців оперативно-рятувальної служби цивільного захисту психологічної готовності до професійної діяльності на етапі професійного навчання присвячено дисертаційну роботу Є. В. Школяра (Хмельницький, 2014). У дисертації досліджено структуру та процес формування психологічної готовності, визначено психологічні особливості, що впливають на її стан та рівень. Схарактеризовано динаміку структурних компонентів психологічної готовності в майбутніх фахівців оперативно-рятувальної служби цивільного захисту й у фахівців оперативно-рятувальної служби цивільного захисту. Визначено їх рівні сформованості на етапах професійного навчання та професійної діяльності. Автором розроблено й апробовано професійно-психологічний тренінг щодо формування в майбутніх фахівців оперативно-рятувальної служби цивільного

захисту психологічної готовності до професійної діяльності, мета якого – підвищення рівня структурних компонентів психологічної готовності до фахової діяльності.

У науковому дослідженні Д. С. Шаріпової «Особливості психічної ригідності в системі емоційних переживань професійних спортсменів з кульової стрільби» (Харків, 2015), запропоновано нове вирішення наукової задачі визначення особливостей психічної ригідності в системі емоційних переживань професійних спортсменів з кульової стрільби під час змагальної діяльності. Розкрито психологічну характеристику змагальної діяльності спортсменів-стрілків, визначено особливості емоційних переживань у спортивній діяльності, описано феноменологію та природу психічної ригідності. Виявлено типологічні характеристики психічної ригідності професійних спортсменів з кульової стрільби, вплив віку та стажу на кількісно-якісні її показники. Запропоновано авторський підхід до класифікації впливу емоційних переживань на реалізацію індивідуальної поведінки спортсменів-стрілків у ситуації змагальної діяльності. Науковцем виділено та охарактеризовано індивідуальні особливості професійних спортсменів з кульової стрільби, що визначають їхні стильові характеристики поведінки під час змагань.

Актуальність зазначених робіт обумовлена основними проблемами сьогодення: зростаючими вимогами держави й суспільства щодо ефективності діяльності органів та підрозділів цивільного захисту у справі запобігання надзвичайним ситуаціям та ліквідації їх наслідків; необхідністю удосконалення діяльності служби психологічного забезпечення ДСНС України, насамперед, у розрізі здійснення професійно-психологічного відбору, психологічного супроводження та психологічної підготовки персоналу служби.

Напрями досліджень. Однією з ознак наукової школи є широта проблематики досліджень. На даному етапі розвитку в цій школі сформовані та успішно розвиваються три напрями досліджень:

1. Формування та розвиток психологічних компетенцій фахівців служби цивільного захисту:

- вивчення механізмів адаптації майбутніх фахівців до умов професійної діяльності, впливу зовнішніх та внутрішніх факторів на формування готовності особового складу до дій в екстремальних умовах;

- розробка ефективних технологій психологічної підготовки пожежників-рятувальників щодо дій в умовах екстремальних впливів надзвичайних ситуацій та подолання наслідків стресових станів;

- розробка ергономічного забезпечення професійної діяльності фахівців служби цивільного захисту;

- вивчення та розробка науково обґрунтованих рекомендацій щодо формування морально-вольових та психологічних якостей у начальницького складу служби цивільного захисту.

2. Формування та розвиток акмеологічних компетенцій фахівців служби цивільного захисту:

- розробка рекомендацій щодо формування та розвитку акмеологічних компетенцій у курсантів-рятувальників, фахівців інспекторського складу ДСНС України, начальників караулів оперативно-рятувальної служби цивільного захисту;

- розробка акмеограм основних спеціальностей в межах ДСНС України.

3. Формування та розвиток управлінських компетенцій фахівців служби цивільного захисту:

- розробка рекомендацій щодо формування управлінських компетенцій та розвитку професійно важливих якостей у фахівців інспекторського складу ДСНС України;

Секція 4. Місце та роль гуманітарних знань в процесі підготовки фахівців органів державного управління

- комплексна оцінка організаційно-правових та індивідуально-психологічних особливостей діяльності начальників караулів оперативно-рятувальної служби цивільного захисту та розробка професіографічного опису діяльності керівників пожежно-рятувальних підрозділів.

Кафедра психології діяльності в особливих умовах як основа ефективної роботи наукової школи. Для проведення відповідної навчально-методичної, науково-дослідної, виховної роботи та продовження наукових розробок школи у 2007 році створена відповідна кафедра перед керівним складом якої було поставлене завдання – сформувати творчий науковий колектив. Молоді науковці оволодівали основами теоретичних, психологічних, методологічних знань та методами наукового пошуку; набували науково-дослідницьких умінь. Дослідників об'єднував насамперед інтерес до психологічної науки, бажання глибше пізнати психологічну дійсність фахівця служби цивільного захисту, прагнення спільно здійснювати науковий пошук.

У межах наукової роботи школи розроблялися три комплексні теми «Інженерно-психологічний супровід діяльності персоналу МНС України» (РК № 0110U006734) – науковий керівник М.А. Кришталь, «Основи професійно-психологічного відбору працівників кінологічної служби Державної служби України з надзвичайних ситуацій» (РК № 0113U003616) – науковий керівник А. Г. Снісаренко, «Психологічні особливості розвитку професійно важливих якостей начальників караулів оперативно-рятувальної служби цивільного захисту» (РК № 0113U001472) – науковий керівник М. В. Фомич.

За час роботи кафедри захищено низку дисертаційних робіт з психолого-педагогічних галузей та ряд науково-педагогічних працівників отримали вченні звання (М.А. Кришталь – професор, А. Г. Снісаренко та М. В. Фомич – доцент).

На базі кафедри з 2008 року щорічно проводиться міжвузівська науково-практична конференція «Проблеми психології діяльності в особливих умовах», що охоплює актуальні психологічні проблеми професійної діяльності фахівців екстремального профілю діяльності: методологічні засади психологічного забезпечення професійної діяльності; професійна орієнтація та професійно-психологічний відбір; професійно-психологічна підготовка; організаційно-правові та наукові засади підвищення якості підготовки фахівців за напрямом психологія тощо.

На кафедрі активно проводиться робота наукового товариства курсантів та студентів. Зокрема, курсанти інституту Я. І. Жаботинський (2011) і М. І. Фацул (2012), які виконали наукові дослідження з актуальних проблем психології діяльності в особливих умовах за темами «Психологічні умови запобігання травматизму та загибелі працівників пожежно-рятувальних підрозділів МНС України» та «Нервово-психічна стійкість пожежних-рятувальників» відповідно, посіли перші місця на Міжнародному конкурсі наукових робіт з професійно-орієнтованих гуманітарних дисциплін серед курсантів, студентів та слухачів вищих навчальних закладів МНС України. Розробки молодих науковців апробовано і впроваджено в навчально-виховний процес Черкаського інституту пожежної безпеки імені Героїв Чорнобиля.

Студентка інституту Крижанівська К.В. перемогла у конкурсі грантових проектів для молоді від Британської ради (2017). Науково-практичний проект вихованки інституту реалізовано у дошкільних навчальних закладах міста Черкаси.

Науково-педагогічними працівниками кафедри проведено результативну роботу з ліцензування нової спеціальності в інституті та здійснюється відповідна підготовка фахівців у галузі знань 05 «Соціальні та поведінкові науки» спеціальності 053 «Психологія» за першим (бакалаврським) рівнем вищої освіти та за другим (магістерським) рівнем вищої освіти.

Сьогодні викладачами кафедри підготовлено близько 200 наукових публікацій, 37 навчальних та навчально-методичних посібників, 2 навчальні посібники з грифом МОН України, 5 монографій. Отримано 8 авторських свідоцтв на твір. *Монографії*: Професіографічний аналіз діяльності начальників караулів оперативно-рятувальної служби цивільного захисту МНС України (2011) [16]; Психологічні особливості розвитку професійно важливих якостей начальників караулів оперативно-рятувальної служби цивільного захисту (2014) [19]; Професіографічний аналіз діяльності кінологів-рятувальників ДСНС України (2014) [10]; Особливості психічної ригідності в системі емоційних переживань професійних спортсменів з кульової стрільби (2016) [21]; Формування психологічної готовності у курсантів вищих навчальних закладів цивільного захисту до майбутньої професійної діяльності в оперативно-рятувальній службі цивільного захисту (2017) [23]. *Навчальні посібники*: Основи практичної психології рятувальника (2005) [3]; Психологічна підготовка (2005) [4]; Психологія діяльності в особливих умовах (2008) [13]; Психологічне забезпечення професійної діяльності працівників пожежно-рятувальних підрозділів МНС України (2011) [9]; Психологія і педагогіка вищої школи (2013) [14]; Експериментальна психологія (2014) [5]; Основи психології (2015) [11; 12]; Етнопсихологія (2015) [7]; Акмеологічні основи підготовки рятувальників (2016) [1] та ін.

Наукові розробки представників школи впроваджуються в практику психологічної підготовки курсантів-рятувальників шляхом моделювання психологічних чинників ризиконебезпечних ситуацій діяльності фахівців пожежно-рятувальних підрозділів на навчальному комплексі психологічної підготовки та комплексі з підготовки газодимозахисників. Крім цього науковці відпрацьовують на практиці особливості роботи психолога в осередку надзвичайної ситуації техногенного, природного та соціально-політичного походження, здійснюють профілактику та корекцію соціально-психологічних і особистісних девіацій серед спеціалістів екстремального профілю діяльності.

Результати діяльності наукової школи було неодноразово представлено на міжнародних і всеукраїнських наукових та освітніх форумах, де отримано заслужені нагороди. Так, члени наукової школи в черговий раз на гідному рівні представили систему підготовки фахівців для органів управління та підрозділів ДСНС України та були нагороджені дипломом і золотою медаллю в номінації «Компетентнісний підхід в освітній діяльності вищої школи» (2013). Варто наголосити, що формування компетентності в освітньому процесі вищого навчального закладу ДСНС України висуває на перше місце не інформованість курсанта, а вміння вирішувати проблеми в різних умовах підвищеної небезпеки. «Впровадження компетентнісного підходу в навчальний процес передбачає розробку інтегрованих навчальних курсів, в яких предметні галузі співвідносяться з різними видами компетентності, розширення в структурі навчальних програм із загальноосвітніх дисциплін міжпредметного компоненту (міжпредметні задачі, які не можуть бути вирішені засобами одного предмету)» – зазначає керівник наукової школи професор М. А. Кришталь.

У 2016 та 2017 роках в рамках наукового проекту з психології, що проводиться Міжнародною академією наук і вищої освіти (м. Лондон), представники наукової школи за дослідження «Пасторальний тренінг як средство формування професійної компетентності майбутніх спеціалістів служби громадянської захисту ГСЧС України» [20] та «The estimation of the tension of labour of chiefs of guard of fire rescue units» [24] нагороджені дипломами призерів.

Висновки. Таким чином, можна з впевненістю сказати, що Черкаська наукова школа психологічної підготовки курсантів-рятувальників є осередком професійного зростання майбутніх науково-педагогічних працівників та ефективною формою пошуково-дослідної діяльності.

Секція 4. Місце та роль гуманітарних знань в процесі підготовки фахівців органів державного управління

Постійна цілеспрямована робота представників школи спрямована на вирішення актуальних наукових проблем, консолідує теоретичні і прикладні наукові дослідження у галузі інженерної психології, психології праці, психології діяльності в особливих умовах, акмеології, професійної освіти, оптимізує впровадження результатів наукових досліджень у діяльність пожежно-рятувальних підрозділів ДСНС України, сприяє вирішенню проблем вдосконалення фахової майстерності науково-педагогічних працівників. Вона не тільки зберігає традиції своїх засновників, а й є осередком активного наукового пошуку, та створює оптимальні умови для зростання психології як науки та окремих її напрямів.

Залучення талановитої молоді до Черкаської наукової школи психологічної підготовки курсантів-рятувальників сприяє інтеграції науки і практики у професійній підготовці фахівців для органів управління та підрозділів служби цивільного захисту, підвищенню ефективності виконання дисертаційних досліджень та прискоренню впровадження їх результатів у практику, оптимізації підготовки науковців-дослідників, здатних до самостійної пошукової діяльності.

Перспективи подальших досліджень наукової школи: теоретико-методологічні засади реформування системи освіти вищих навчальних закладів ДСНС України; теоретико-методологічні основи вивчення процесів розвитку і функціонування особистості як суб'єкта діяльності в особливих умовах діяльності; соціально-психологічні основи збереження фізичного, психічного та морального здоров'я фахівців служби цивільного захисту; професіографічний опис основних управлінських спеціальностей в межах ДСНС України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Акмеологічні основи підготовки рятувальників: навчальний посібник / М. А. Кришталь, С. А. Мукомел, А. Г. Снісаренко та ін. – Черкаси: видавець ФОП Гордієнко Є. І., 2016. – 260 с. (Рекомендовано МОН України як навчальний посібник для студентів ВНЗ).

2. Гнізділова О.А. Характеристика дефініції «наукова школа» / О. А. Гнізділова // Теорія та методика навчання та виховання. – 2008. – № 22. – С. 13 – 23.

3. Грибенюк Г.С. Основи практичної психології рятувальника / Г. С. Грибенюк. – Черкаси, 2005. – 521 с.

4. Грибенюк Г.С. Психологічна підготовка / Г.С. Грибенюк. – Черкаси : ЧІПБ імені Героїв Чорнобиля МНС України, 2005. – 232 с.

5. Експериментальна психологія: навчальний посібник / А. Г. Снісаренко, П.В. Теслюк, М.В. Фомич та ін. – Черкаси: видавець ФОП Гордієнко Є. І., 2014. – 142 с.

6. Енгальчев В.Ф. О калужской научной школе юридической психологии / В.Ф. Енгальчев // Вестник Калужского университета. – 2008. – С. 30 – 39.

7. Етнопсихологія: навчальний посібник / С. А. Мукомел, А. Г. Снісаренко, М.В. Фомич та ін. – Черкаси: видавець ФОП Гордієнко Є. І., 2015.

8. Криворученко В.К. Научные школы – важнейший фактор развития современной науки [Электронный ресурс] / В.К. Криворученко. – Режим доступа: http://www.mosgu.ru/nauchnaya/scientificschools/about/Krivoruchenko_factor.

9. Кришталь М.А. Психологічне забезпечення професійної діяльності працівників пожежно-рятувальних підрозділів МНС України : [навчальний посібник] / Кришталь М.А. – Черкаси : Академія пожежної безпеки імені Героїв Чорнобиля, 2011. – 226 с.

10. Мордюшенко С.М. Професіографічний аналіз діяльності кінологів-рятувальників ДСНС України: монографія / С. М. Мордюшенко, А. Г. Снісаренко, О.В. Тімченко. – Х. – Черкаси: видавець Ю. Чабаненко, 2014. – 184 с.

11. Основи психології: навчальний посібник / М.А. Кришталь, С. А. Мукомел, А. Г. Снісаренко та ін.; за заг. ред. А.Й. Капської та О. Д. Сафіна. – в 2 т. Т. 1. – Черкаси: видавець ФОП Гордієнко Є.І., 2015. – 646 с. (Рекомендовано МОН України як навчальний посібник для студентів ВНЗ).
12. Основи психології: навчальний посібник / М.А. Кришталь, С.А. Мукомел, А.Г. Снісаренко та ін.; за заг. ред. А.Й. Капської та О.Д. Сафіна. – в 2 т. Т. 2. – Черкаси: видавець ФОП Гордієнко Є.І., 2015. – 360 с. (Рекомендовано МОН України як навчальний посібник для студентів ВНЗ).
13. Психологія діяльності в особливих умовах: [навчальний посібник] / [Бут В.П., Вареник В.В., Вовк Н.П. та ін.]. – Черкаси: Академія пожежної безпеки імені Героїв Чорнобиля, 2008. – 218 с.
14. Психологія і педагогіка вищої школи: навчальний посібник / Л.І. Мохнар, П.В. Теслюк, А.Г. Снісаренко, М.В. Фомич. – Черкаси: АПБ ім. Героїв Чорнобиля, 2013. – 202 с.
15. Садковий В.П. Харківська наукова школа екстремальної психології / В.П. Садковий, О.О. Назаров // Новий колегіум. – 2009. – № 1. – С. 15 – 18.
16. Снісаренко А. Г. Професіографічний аналіз діяльності начальників караулів оперативно-рятувальної служби цивільного захисту МНС України: монографія / М. А. Кришталь, В. П. Садковий, А. Г. Снісаренко, О. В. Тімченко. – Х. – Черкаси: видавець Ю. Чабаненко, 2011. – 230 с.
17. Снісаренко А.Г. Профессиональная мотивация сотрудников рискоопасных профессий как психологическая проблема / А. Г. Снісаренко, Т.В. Лаврик, Я.С. Снісаренко // Modern peculiarities of the identity formation and social adaptation in conditions of the liberal values crisis: Peer-reviewed materials digest. – London: IASHE, 2016. P.– С. 98 – 100.
18. Храмов Ю.А. Наукові школи в НАН України / Ю.А. Храмов // Наука та наукознавство. – 2008. – № 4. – С. 122–133.
19. Фомич М.В. Психологічні особливості розвитку професійно важливих якостей начальників караулів оперативно-рятувальної служби цивільного захисту: [монографія] / М.В. Фомич, М.А. Кришталь, П.В. Теслюк. – Черкаси: видавець Ю. Чабаненко, 2014. – 166 с.
20. Фомич Н.В. Пасторальный тренинг как средство формирования профессиональной компетентности будущих специалистов службы гражданской защиты ГСЧС Украины / Н.В. Фомич, С.А. Мукомел, Л.И. Мохнар // материалы международной науч.-практ. конф. «Проблема гармоничного развития человека в контексте специфики современного образования и процессов социализации». – Лондон, IASHE. – 2016. – С. 52-55.
21. Шаріпова Д.С. Особливості психічної ригідності в системі емоційних переживань професійних спортсменів з кульової стрільби: монографія / А.Г. Снісаренко, О.В. Тімченко, Д.С. Шаріпова. – Черкаси: видавець: Третяков О. М., 2016. – 232 с.
22. Шикун А.А. Феномен научных психологических школ / А. А. Шикун // Вестник ТГПУ. Серия: психология. – 2007. – № 10 (73). – С. 132 – 136.
23. Школяр Є.В. Формування психологічної готовності у курсантів вищих навчальних закладів цивільного захисту до майбутньої професійної діяльності в оперативно-рятувальній службі цивільного захисту: монографія / Є.В. Школяр. – Черкаси: ЧІПБ ім. Героїв Чорнобиля НУЦЗ України, 2017. – 136 с.
24. Snisarenko A. The estimation of the tension of labour of chiefs of guard of fire rescue units / A. Snisarenko, Y. Snisarenko // Issues of upbringing and teaching in the context of modern conditions of objective complication of the person's social adaptation processes: Peer-reviewed materials digest. – London: IASHE, 2017. – P. 56 – 59.

МІСЦЕ І РОЛЬ ГУМАНІТАРНИХ ЗНАНЬ У ПІДГОТОВЦІ ФАХІВЦІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ І ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ

*Мовчан Л. Г., канд. пед. наук, доцент,
Рум'янцева К. Є., канд. пед. наук, доцент
Вінницький навчально-науковий інститут економіки
Тернопільського національного економічного університету*

Стрімкі зміни сьогодення, що привели до ускладнення всіх видів міжособистісних, корпоративних, ділових стосунків, вимагають підготовки фахівців сфери державного управління і цивільного захисту з високим інтелектуальним, духовним потенціалом, здатних приймати адекватні, продумані рішення. Саме на цих працівників покладено завдання урегулювання міжособистісних та ділових конфліктів, захисту прав населення, оперувати державними законами на благо усього суспільства. Уміння максимально і швидко оцінювати ситуацію, оперувати постійно зростаючим обсягом інформації стало атрибутом, необхідним для успішного працевлаштування та підвищення свого соціального статусу в суспільстві. По-перше, в умовах глобалізованого ринку праці вартує конкурентоспроможна особистість, яка має здатність передбачати, оновлюватися й використовувати всі можливості для саморозвитку. У зв'язку з цим актуалізується проблема формування нового типу особистості, активної, здатної до творчого пошуку, безперервної самоосвіти та самовдосконалення. По-друге, надзвичайно важливою в сучасних ВНЗ є національно-патріотична спрямованість навчання і виховання. Останні події в Україні продемонстрували наскільки важливим є національно-патріотичне виховання підростаючого покоління. Патріотизм громадян є запорукою успішності держави і її процвітання, прогалини у патріотичному вихованні можуть загрожують втратою державності або її цілісності. Українська нація має свій унікальний історико-культурний досвід, який увібрав в себе тисячолітні надбання народу і є основою усвідомлення власної національної ідентичності, стержнем, який консолідує спільноту. Донести його до молодого покоління покликані навчальні дисципліни гуманітарного циклу, а значить і роль викладачів гуманітарних дисциплін у вищих навчальних закладах негуманітарних профілів повинна бути більш вагомим, ніж ми маємо зараз.

По-третє, європейський вибір України ставить перед освітньою галуззю ще один важливий аспект формування особистості – це не лише вміння достойно представляти власну національну культуру, але й бути широко обізнаним з культурою провідних держав світу, а також вивчення мов міжнародного спілкування. Актуалізація проблеми розробки і визначення засад полікультурної освіти студентської молоді зумовлена низкою передумов, серед яких є: 1) реформування української освіти з акцентом на культурному надбанні, що передбачає підготовку фахівців, здатних діяти на глобалізованому ринку праці; 2) процеси інтеграції та глобалізації в усіх сферах людської діяльності, а відтак, пріоритизація гуманітарних дисциплін; 3) нова модель спілкування, пов'язана з появою комунікаційних мереж; 4) глобалізаційні, міграційні процеси та плюрикультуризм і мультилінгвізм; 5) інтеграційні процеси в Європі та збереження культурного і мовного розмаїття.

По-четверте, сучасний працівник сфери державного управління та цивільного захисту повинен володіти значним обсягом інформації, уміти аналізувати та синтезувати її, користуючись Інтернет-джерелами, презентувати різноманітні звіти, рішення, положення, власні думки та здобутки у веб-мережах, управляти своєю

Інтернет присутністю, захищати персональні, інтелектуальні інтереси особистості та організації. Тому надзвичайно важливе значення в цьому контексті приділяється вивченню інформаційних систем та технологій в юриспруденції.

Все зазначене зумовило нас звернутися до актуального нині питання місця та ролі гуманітарних дисциплін в підготовці фахівців державного управління та цивільного захисту.

Серед пріоритетних завдань викладання гуманітарних дисциплін для майбутніх фахівців державного управління та цивільного захисту ми виділили наступні:

- вивчення гуманітарних дисциплін для освіти протягом життя та самовдосконалення особистості;
- формування патріотичної спрямованості молоді у процесі вивчення гуманітарних дисциплін;
- визначення ролі іноземних мов у формуванні полікультурної особистості та покращення методики вивчення іноземних мов;
- ролі інформаційних систем та технологій в юриспруденції та управлінській діяльності.

Аналізуючи теоретичні надбання в дослідженні формування особистості насамперед виділимо сучасні педагогічні концепції філософії освіти і нової парадигми виховання (В. П. Андрущенко, І. Д. Бех, І. А. Зязюн, С. Ф. Клепко, В. Г. Кремень); теоретико-методичні основи професійної підготовки фахівця (С. У. Гончаренко, Т. В. Іванова, Н. Г. Ничкало, Л. П. Пуховська, С. О. Сисоєва); особистісних якостей фахівця (Г. П. Васянович, О. А. Дубасенюк, В. В. Ягупов); дидактичні проблеми та перспективи використання інформаційних технологій (В. Ю. Биков, М. С. Головань, Р. С. Гуревич, М. І. Жалдак, Ю. І. Машбиць, Е. С. Полат). Особливої уваги заслуговують дослідження філософських проблем формування особистості в умовах реформування освіти для сталого розвитку в Україні у дисертаційному дослідженні В. Огнев'юка. Дослідження проблеми виявило певну специфіку самовдосконалення, пов'язану з його міждисциплінарним характером. Як професійну вимогу визначають самовдосконалення вітчизняні вчені-педагоги В. І. Лозова, Н. Г. Ничкало, О. М. Пехота, Л. П. Пуховська, С. О. Сисоєва та ін.

Проте мало робіт комплексно розкриває проблему особистісного самовдосконалення студентів, акцентуючи увагу на його окремих аспектах чи сутнісних характеристиках. Наприклад, В. М. Гладкова та С. Д. Пожарський як представники акмеологічного підходу вважають, що "процес професійного самовдосконалення є відносно самостійним видом діяльності, який спрямований на інтеріоризацію зовнішніх вимог конкретної спеціальності до людини, а також на свідоме формування та розвиток на цій основі професійної компетентності..." [1, с. 254].

Т. М. Яблонська визначає такі змістові ознаки процесу самовдосконалення: 1) моральність, 2) цілісність; 3) ціннісно-гуманістичний характер; 4) дієвий характер; 5) відкритість; 6) безмежність; 7) безперервність [2]. Цілісність особистості – не просто поєднання окремих функцій в єдину систему, а цілісність духовно-моральна, для якої головним є зміст, що пов'язує її складові. Основою самовдосконалення при цьому є духовно-моральний стрижень, що наповнює всі прояви функціональної активності людини моральним змістом [3]. Як зазначають В. О. Лозовой та О. М. Єрахторіна, визначальною змістовною ознакою самовдосконалення особистості виступає моральність, поза якою «вдосконалення стає напрацюванням часткових вмінь, втрачаючи свій гуманістичний зміст, людинотворчу спрямованість» [4, с. 5]. Самовдосконалення – це процес підвищення рівня своєї компетентності і конкурентоспроможності, розвитку значущих якостей особистості за вимогами соціуму і особистою програмою саморозвитку.

Секція 4. Місце та роль гуманітарних знань в процесі підготовки фахівців органів державного управління

Самовдосконалення – це «найвища форма усвідомленого саморозвитку особистості, специфічний вид її суб'єктно-об'єктної самоактивності, що виявляється у постійному намаганні особистості проектувати власну біографічну стратегію відповідно до загальнолюдських, гуманістичних цінностей; одна із сутнісних сил розвитку духовного потенціалу людини, намагання і здатність особистості служити іншим людям, своєму народу, людству» [5]. Отже, процес самовдосконалення передбачає не лише самовиховання, але й освіту з метою самореалізації та служіння суспільству.

Відтак, можна стверджувати, що процес освітньої підготовки фахівців сфери державного управління та цивільного захисту як таких, чиї особисті якості та характеристики повинні не лише представляти суспільство, але й спрямовуватися саме на служіння йому, повинні відповідати високим моральним цінностям, виховання яких можливе саме завдяки гуманітарним дисциплінам.

Відтак, самовдосконалення сучасного фахівця сфери державного управління та цивільного захисту відбувається через вдосконалення наявних у студента знань, умінь і навичок з метою досягнення бажаного рівня особистісної і фахової компетенції. Самовиховання студента розуміють як організовану, активну й цілеспрямовану його діяльність, скеровану на розуміння та реалізацію потреб і вимог суспільства, професійної діяльності. Глобальний простір, у який інтегрується наша студентська молодь, передбачає засвоєння надбань культури різних народів. Тому постає потреба в здатності студентської молоді до входження у світовий соціокультурний простір – за умови збереження української національної ідентичності. «Концепція національного виховання студентської молоді» (2009 р.) виділяє головну мету національного виховання: «формування свідомого громадянина – патріота Української держави, активного провідника національної ідеї, представника української національної еліти», а також ставить основні завдання національного виховання студентів, серед яких: формування національної свідомості, гідності громадянина, виховання поваги й любові до рідної землі й українських традицій; підготовка свідомої інтелігенції України, збереження інтелектуального генофонду нації; підняття престижу української мови в академічному середовищі, забезпечення і розвиток українськомовного освітнього простору та ін. Національне виховання має стати фундаментом становлення світогляду молоді людини, на якому формуються фахові знання та професійна відповідальність» [6].

Найпершими на теренах Австро-Угорської імперії про український національний дух, українську мову, літературу, необхідність української школи заговорили представники «Руської трійці» – Маркіян Шашкевич, Яків Головацький, Іван Вагилевич. Серед професійних педагогів ідеї національного виховання палко відстоював Олександр Васильович Духнович (1803–1865). Найголовнішими завданнями освітанських закладів він вважав виховання патріотичних почуттів, національної гордості та гідності, виступав за народність виховання. Ще у свій час Б. Д. Грінченко ставив основні завдання для української освіти: «Нам треба зараз же науки української мови, історії українського письменства, історії українського народу і українського народознавства по гімназіях та університетах» [7, с. 48]. У Державній національній програмі «Освіта» (Україна XXI ст.) (1993 р.) сказано, що «національна спрямованість освіти полягає у невіддільності освіти від національного ґрунту, її органічному поєднанні з національною історією і народними традиціями, збереженні та збагаченні культури українського народу ...» [8]. «Біла книга національної освіти України» (2009 р.) придає величезну увагу патріотичному вихованню і пов'язує його з національною безпекою: «Проблема моралі і патріотизму це вже не просто сфери філософії чи педагогіки. Це прерогатива національної безпеки» [9, с. 29]. Біла книга

національної освіти України» вказує і на слабкі місця патріотичного виховання та причини низької національної свідомості молоді, серед яких: невпевненість у завтрашньому дні, психологічний дискомфорт, комплекс національної меншовартості та особистої неповноцінності, а також зневіра у цивілізоване життя в Україні, бажання назавжди покинути Батьківщину. Заважає розвитку патріотизму підростаючого покоління і така об'єктивна реальність, як відсутність національної ідеологічної єдності й відповідної суспільної консолідації й недостатня сформованість громадянського суспільства [Там же, с. 29 – 33]. Про такі проблеми йшлося 2009 році, проте, ситуація ще більше ускладнилася зі зміною влади 2010 р. Почастішали антиукраїнські виступи окремих представників політичного істеблішменту, були спроби витіснення української мови з громадського вжитку у південно-східних регіонах України, почастишали випадки закриття українських шкіл, скорочення українських програм на радіо та телебаченні тощо.

Про цей стан у суспільстві досить гостро заявила Ліна Костенко у публіцистичному романі «Записки українського самашедшого»: «Україна – це резервація для українців. Жоден українець не чувається своїм у своїй державі «Ті ж чорноземи, ті багатства надр України – чому ж такий жебрацький її силует у світі? Її інтелект, її таланти, що є гордістю інших націй, а чому не своїє? Стільки героїв було, стільки подвижників, – чому ж печать меншовартості?» [10, с. 23]; і сумний висновок: «Україною правлять люди, які її не люблять і яка їм чужа» [Там же, с. 130]; і заклик до молоді: «Держава – це я, а не те, що вони з нею зробили. І якби кожен усвідомив, що держава – це він, то досі у нас вже була б достойна держава. І нація – це теж я. І якщо в нашій нації є антинація, то прошу не плутати. Бо я належу до нації, яку обрав і яка обрала мене – до красивої і шляхетної нації» [там же, с. 161].

Та чи не найдошкульніше на розчарування молодого покоління і небажання проявляти патріотизм впливали приклади «красивого життя», суть якого полягала у марнотратстві, надмірних розкошах, зловживанні службовим становищем задля отримання надмірних прибутків, всюдозволеності, зневазі до законності тощо. Такий стан речей посилив міграційні настрої і знизив творчу активність населення, що почало сягати критичного рівня.

Саме в цей період викладачам гуманітарних дисциплін довелося зосередити свою увагу на пропаганді справжніх цінностей, (філософія, психологія), поясненні сутності громадянського суспільства та його ролі в історії (історія України, політологія, соціологія), важливості людської значимості та різниці між тимчасовим кон'юнктурним і справжнім історичним визнанням (історія України та історія української культури). А ще доводити, що сформованість громадянського суспільства, соціальна активність, патріотизм громадян, їх віра у завтрашній день і активна трудова діяльність можуть впливати на покращення економічної ситуації в країні і на підвищення якості власного життя.

Так на заняттях з української культури в нашому ВНЗ (Вінницькому навчально-науковому інституті економіки ТНЕУ) було організовано дискусії, в яких піднімалися проблеми, чи можна вважати відоме серед широкого загалу ім'я діяча або митця – найвищою почесною відзнакою, що не потребує ніяких титулів та звань, які до того ж не завжди присуджуються справедливо. Чи правильно поступили Ліна Костенко, яка відмовилась від звання «Героя України» і Олег Скрипка, який не захотів стати «Заслуженим артистом України»? І що таке справжнє покликання, для митця? Чи може воно бути більш вагомим чинником для діяльності, ніж зарплата і матеріальні вигоди? Святослав Вакарчук заради улюбленої справи відмовився від депутатського крісла у Верховній Раді з усіма пільгами і преференціями (це чи не єдиний випадок серед депутатів). До того ж всі ці люди за власні кошти ведуть велику добродійну роботу,

Секція 4. Місце та роль гуманітарних знань в процесі підготовки фахівців органів державного управління

Ліна Костенко досліджує збирає і повертає до життя етнічні цінності і вироби ужиткового мистецтва, що залишились в селах зони відчуження після Чорнобильської катастрофи, Олег Скрипка є організатором і натхненником фолк фестивалю «Країна мрій», а Святослав Вакарчук за власні кошти встановив у Львові пам'ятник Володимирі Івасюку. Нажаль предмет «етика» чи «професійна етика», де можна було б поміркувати зі студентами над питаннями моральності у нашому суспільстві і головне вислухати їх думки з цього приводу, з навчального плану нашого інституту вилучено. Бесіди про те, що ніякі гроші не можуть замінити щастя мати тісні контакти з родиною (дітьми, батьками), піклуватись про них і відчувати їх підтримку та взаємовиручку, жити у своєму звичному соціокультурному середовищі, розмовляти рідною мовою, отримувати задоволення від власної значимості і справжнього визнання, від добрих справ зроблених для близьких людей або рідного міста, краю, країни стали постійними на заняттях з філософії, соціології, педагогіки та психології.

Численні анкетування студентів факультету права та правоохоронної діяльності для вивчення змін у патріотичних настроях, баченні майбутнього України, ролі української мови в суспільстві, захисті національних інтересів стверджують про позитивні зрушення в настроях студентів. Таким чином, орієнтація молоді на власні сили, віра в громадянське суспільство та патріотичні починання зросла на 51%. Віра у провідну роль президента і парламенту відповідно знизилася на 37%, орієнтація на сусідні держави зменшилась на 14%. У 2017 році 48% студентів вважають, що позитивні зрушення в Україні залежать від громадянської активності і патріотизму населення, 10% – від чесності управлінського персоналу та суддів. 36% вказали, що від парламенту і президента, і лише 6% думають, що майбутнє України залежить від впливу іноземних держав [11].

З цього погляду роль гуманітарних дисциплін у вищих навчальних закладах, в тому числі і негуманітарних профілів, зростає. До того ж практичні заняття з суспільних дисциплін дають студентам можливість долучитися до обговорення світоглядних питань які їх цікавлять, а спілкування з високоосвіченими фахівцями допомагає правильно зорієнтуватися у власному виборі.

Неабияке значення у підготовці фахівців сфери управління та цивільного захисту приділяється іноземним мовам. Це пов'язано з євроінтеграційними процесами в Україні, запровадженням безвізового режиму, міграції українських громадян, що передбачає розширення кола компетенцій службовців державного апарату, цивільних правозахисників. Передусім важливо пам'ятати, що євроінтеграційні процеси зумовлюють певні соціальні та політичні зміни в Україні, запровадження нових європейських стандартів, урахування європейських цивільних норм та положень, оформлення документів для міжнародного пересування за новими зразками. Таким чином, іншомовна освіта стала основним чинником реформування освіти, спрямованої на міжнародні традиції та для сталого розвитку. Позитивні зміни, що простежуються в галузі іншомовної освіти України, як в її структурі, так і у змісті, свідчать про активне долучення нашої держави до створення єдиного освітнього простору. Це знайшло відбиток у Державній національній програмі «Освіта» (Україна XXI ст.), Національній доктрині розвитку освіти (2002 р.), Стратегії економічного і соціального розвитку України (2004–2015 роки) «Шляхом європейської інтеграції». Як слушно зазначає І. Л. Бім, перехід на нову парадигму освіти відображав зміни в ціннісних орієнтаціях суспільства, а вільна, освічена, розвинена особистість, здатна жити і творити в умовах мінливого світу, стала розглядатися найбільшою цінністю [12, с. 3].

За словами В. Н. Тесленко, «мовний прорив» в українському освітньому контексті означає, окрім державної мови, опанування однією або декількома ІМ [13, с. 5]. Знання

ІМ слугує інструментом не лише вивчення та усвідомлення європейського культурного досвіду, а й донесення української культури до європейців. Пріоритетність освіти для України в цьому розумінні незаперечна, а навчання ІМ є важливою передумовою реалізації принципів демократизації, гуманізації та гуманітаризації розвитку освіти, які визначені в Державній програмі «Освіта». Сьогодні теорія навчання іноземних мов збагатилася цілим рядом взаємопов'язаних компонентів сучасної концепції навчання іноземних мов – «міжкультурної комунікації», які визначаються дослідниками як підходи (антропоцентричний, соціокультурний, когнітивний, прагматичний та інші) або як принципи (особистісно-центричний, культурологічний, когнітивний, прагматичний, дискурсивний тощо), або ж як дидактичні категорії-компетенції (міжкультурна, соціокультурна, дискурсивна та інші) [14]. На думку Л. Воротняк, у контексті сучасної активізації уваги до іншомовної освіти, розширення числа наук і предметів, що формують зміст іншомовної освіти і розширюючи межі предмета «Іноземна мова», а також з метою інтегрованого дослідження мови й культури, лінгвокультурного суспільства і менталітету, особистості й мовної свідомості, компетенцій і здібностей, саморозвитку особистостей в умовах особистісно-формуючої функції мови відбулася періодизація понятійно-категоріального складу теорії навчання іноземних мов [15, с. 52–61].

У системі єдиної мовної освіти головним аргументом вважаються завдання гуманітарного суспільства, які через предмети гуманітарного циклу забезпечують розвиток і формування особистості, що відповідає вимогам сучасного полікультурного і мультилінгвального світу. Основними функціями мовної освіти в цьому напрямі є формування особистості, яка володіє нерідною мовою як:

- засобом міжкультурного спілкування;
 - засобом пізнання чужої і рідної (національної) культури, своєї та іншої мови;
 - інструментом вільної орієнтації й життєдіяльності в сучасному полікультурному і мультилінгвальному світі;
 - ціннісною базою для орієнтації і вибору комунікативної поведінки.
- іншомовна освіта розглядається в якості сучасної теорії пізнання і вивчення в інтегрованому переломленні специфічних закономірностей взаємодії дидактичної єдності мови, культури та особистості. Комплексна і складна конструкція «мова — культура — особистість» як об'єкт наукового пізнання ряду суміжних наук виступає як єдиний об'єкт наукового аналізу і дидактичного вивчення іншомовної освіти через те, що мова і культура є невід'ємним компонентом процесу пізнання й формування вторинних ментальних конструкцій, що забезпечують нову мовну концептуалізацію світу особистості.

У системі вищої освіти України ІМ за значенням посідають друге місце після державної мови. Наше дослідження засвідчує, що більшість ВНЗ нашої країни віддають перевагу навчанню англійської мови, а німецька, французька та іспанська викладаються лише в окремих університетах. Тобто спостерігається тенденція до оволодіння тими мовами, які переважають у соціально-побутовій, політичній, економічній сферах сучасного глобалізованого світового соціуму [16].

У результаті проведеного наукового дослідження виявлені шляхи формування полікультурної особистості студента у процесі навчання іноземних мов у системі вищої освіти Швеції, які можна застосувати у вітчизняній практиці. До них відносимо різноманітні форми білінгвального навчання, створення штучного іншомовного середовища засобами масової інформації (транслявання художніх, документальних та мультиплікаційних фільмів, телепередач мовою оригіналу – у нашому випадку англійською, обов'язкове досягнення учнями рівнів А та В з англійської мови та рівня А з другої іноземної мови при вступі

Секція 4. Місце та роль гуманітарних знань в процесі підготовки фахівців органів державного управління

до університету, пріоритизація іноземних мов у змісті освіти на усіх ступенях, професійно-орієнтоване вивчення іноземної мови у вищих навчальних закладах та визначення іншомовної комунікативної компетентності як необхідної складової професійної компетентності фахівця) [16, с. 76].

Одним із характерних процесів, що відбуваються у суспільстві, є його глобальна інформатизація. Головне завдання процесу інформатизації сучасного суспільства полягає в забезпеченні через сферу освіти освоєння теорії і практики використання сучасних інформаційних технологій, що сприяє розвитку евристичного мислення, формуванню вмінь розробляти стратегію пошуку розв'язання як навчальних, так і фахових завдань, прогнозувати й аналізувати результати прийнятих рішень на основі моделювання інформаційних процесів, явищ, взаємозв'язків між ними [17, с. 106].

Дослідниця Т. І. Коваль наголошує на тому, що перехід від індустріального до інформаційного суспільства створює сприятливі умови для зростання ролі інформаційно-комп'ютерної складової у професійній діяльності сучасного фахівця, що забезпечує успішне виконання його службових обов'язків в умовах інформатизації всіх сфер життєдіяльності людини [18, с. 5]. Отже, сфера освіти в процесі формування цілей і змісту професійної підготовки фахівців державного управління та цивільного захисту покликана орієнтуватися на процеси змін у суспільстві.

Так, у контексті вищезазначеного, Р. С. Гуревич указує на те, що “сучасні інформаційно-комунікаційні технології забезпечують доступ до мережі високоякісних баз даних, розширюють можливості учнів і студентів у сприйнятті складної інформації. Шляхами здійснення інформатизації освіти є побудова індивідуальних модульних навчальних програм різних рівнів складності залежно від конкретних потреб, використання можливостей Інтернету, впровадження дистанційного навчання, створення електронних підручників і посібників” [19, с. 61].

Інформаційні технології посідають особливе місце в підготовці фахівців державного управління і цивільного захисту. Це пов'язано з тим, що розвиток цих технологій сприяє тому, що випускникам цих спеціальностей потрібно:

- здійснювати інформаційно-правову діяльність, яка реалізується шляхом здійсненні правотворчих функцій і полягає в удосконаленні законодавства, участі у розробці проектів нормативних актів, систематизації законодавства України. Крім того повинні виконувати завдання щодо аналізу чинних інструктивних та інших нормативних актів з питань правового забезпечення юридичних та фізичних осіб, охорони правопорядку та громадської безпеки, проведення ревізій, перевірок, ведення відповідного облікового реєстру;

- здійснювати інформаційно-пошукову діяльність, яка реалізується шляхом здійснення правозахисних функцій. Має на меті організацію забезпечення захисту прав і свобод людини і громадянина. Здійснюється шляхом забезпечення запобігання злочинам, їх припинення, розкриття і розслідування, розшуку осіб, які вчинили злочини та вживання заходів щодо усунення умов і причин, що сприяють вчиненню правопорушень, безпосередньої участі у слідчих діях з метою одержання доказової і орієнтуючої інформації, процесуального оформлення відомостей, одержаних у процесі розслідування у вигляді юридичних документів;

- здійснювати інформаційно-аналітичну діяльність, яка має на меті виявлення й усунення причин та умов, що сприяють порушенню прав і свобод громадян, корупції та виникненню інших небезпечних злочинів, прогнозування динаміки злочинності у суспільстві. Основними завданнями є такі: знати номенклатуру справ, форми статистичної звітності та правила її ведення або складання; проводити аналіз та облік законодавства й інших нормативних актів,

утримувати картотеку у належному стані; виконувати операції із введення даних до банку даних, а також з їх опрацювання та використання за допомогою персонального комп'ютера; складати інформаційно-пошукові і реєстраційні документи та статистичні картки; вести криміналістичні обліки та інші вид обліків, що застосовуються у слідчій практиці; оформлювати відповідні документи на отримання даних з криміналістичних обліків (вміти складати запит до відповідної облікової установи); здійснювати аналіз даних та їх використання для розв'язання питань, що виникають при розкритті та розслідуванні злочинів.

• здійснювати інформаційно-комунікативну діяльність, яка має на меті організацію та координацію взаємодії у професійній діяльності з правоохоронними та іншими органами для попередження злочинності та охорони правопорядку й громадської безпеки. Основними завданнями є такі: брати безпосередню участь у слідчих діях з метою одержання доказової та орієнтуючої інформації; визначати органи та посадових осіб для координації роботи з метою виявлення, усунення причин та умов скоєння злочинів та інших порушень прав людини; аналізувати матеріали, представлені суміжними правоохоронними органами, юридичними службами органів виконавчої влади, установами та організаціями недержавної форми власності [20, с. 10].

Отже, майбутні фахівці державного управління і цивільного захисту повинні знати, як можна застосовувати інформаційні технології у професійній діяльності та які правові інформаційні системи вже створено й упроваджено. Але незалежно від майбутнього місця роботи необхідні знання про комп'ютерні технології загалом, про тенденції комп'ютеризації та інформатизації, про правову інформаційну систему «Ліга:Закон» та ін. Без цих знань фахівці державного управління і цивільного захисту не зможуть ефективно виконувати свої професійні обов'язки.

ЛІТЕРАТУРА

1. Гладкова В. М. Основи акмеології: підручник / В. М. Гладкова, С. Д. Пожарський. – Львів : Новий світ-2000, 2007. – 320 с.
2. Яблонська Т. М. Психологічна сутність самовдосконалення особистості [Електронний ресурс] / Т. М. Яблонська. – Режим доступу: <http://lib.iitta.gov.ua/5134/1.pdf>, вільний. – Загол. з екрану.
3. Коваленко Ю. В. Суфійська модель моральнісного самовдосконалення (історико-етичний аспект) : автореф. дис. ... канд. філос. наук: 09.00.07 / Ю. В. Коваленко / Київ. нац. ун-т ім. Т. Г. Шевченка. – К., 2002. – 19 с.
4. Лозовой В. А. Человек: Проблемы саморазвития (Список рекомендованной литературы и словарь основных терминов) / В. А. Лозовой, О. М. Ерахторина. – Харьков: Константа, 2007. – 100 с.
5. Ерахторина О. М. Самовдосконалення особистості у просторі рефлексії і соціальної практики: філософсько-антропологічний аналіз : автореф. дис ... канд. філос. наук: 09.00.04 / Ольга Михайлівна Ерахторина. – Харків : Б. в., 2012. – 19 с.
6. Концепція національного виховання студентської молоді / Затверджена МОН України, від 25 травня 2009, № 7/2-4. – [Електронний ресурс] : http://zakon.nau.ua/doc/?code=vr2_4290-09.
7. Грінченко Б. Якої нам треба школи / Борис Грінченко // Українська мова і література в школі. – 1993. – № 9. – С. 44 – 48.
8. Державна національна програма «Освіта» (Україна XXI ст.) / Затверджено постановою Кабінету Міністрів України, від 3 листопада 1993 р., № 896. – [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://www.uazakon.com/document/tpart07/isx07484.htm>.

Секція 4. Місце та роль гуманітарних знань в процесі підготовки фахівців органів державного управління

9. Біла книга національної освіти України / [Акад. пед. наук України; за ред. В. Г. Кременя]. – К., 2009. – 376 с.

10. Костенко Л. Записки українського самашедшого / Ліна Костенко. – К. : А-БА-БА-ГА-ЛА-МА-ГА, 2011. 416 с.

11. Творун С.О. Проблеми формування національної свідомості українців у психолого-педагогічній літературі / С.О. Творун, О.В. Шевчук // Теорія та практика трансформаційних перетворень в економіці, політиці та культурі за умов розвитку глобалізаційних процесів. Зб. матер. Всеукр. наук. практ. конф. Вінниця: ВІЕ ТНЕУ, 2011. – С. 229–234.

12. Бим И. Л. Модернизация структуры и содержания школьного языкового образования (ИЯ) / И. Л. Бим // Иностранные языки в школе. – 2005. – № 8. – С. 2–6.

13. Тесленко В. На шляху до нової парадигми освіти / В. Тесленко // Іноземні мови в навчальних закладах. – 2007. – № 3. – С. 4–5.

14. Кунанбаева С. Современное иноязычное образование: методология и теории / С. С. Кунанбаева. – Алматы, 2005.-264с.

15. Воротняк Л. І. Педагогічна технологія формування полікультурної компетенції у вищих педагогічних навчальних закладах: дис. ... канд. пед. наук: 13.00.04 / Л. І. Воротняк. – Хмельницький, 2009. – С. 52–61.

16. Мовчан Л. Г. Розвиток змісту шкільної іншомовної освіти в Королівстві Швеція. дис. ... к пед. наук: 13.00.01 / Лариса Григорівна Мовчан. – Київ, 2012. – 224 с.

17. Рум'янцева К. Є. Підготовка майбутніх економістів до розв'язування творчих фахових завдань засобами моделювання: дис. ... канд. пед. наук: 13.00.04 / Катерина Євгенівна Рум'янцева – Вінниця, 2009. – 227 с.

18. Коваль Т. І. Професійна підготовка з інформаційних технологій майбутніх менеджерів-економістів: моногр. / Т. І. Коваль – К.: Ленвіт, 2007. – 264 с. – Бібліогр. : с. 202–232.

19. Гуревич Р. Інформаційно-телекомунікаційні технології в підготовці майбутнього фахівця / Роман Гуревич // Неперервна професійна освіта: теорія і практика. – 2002. – Випуск 4(8). – С. 61–68.

20. О.В. Співаковський, М.І. Шерман, В.М. Стратонов, В.В. Лапінський Інформаційні технології в юридичній діяльності: базовий курс: [навчальний посібник]. – Херсон : ХДУ, 2012. – 220 с.

ФОРМУВАННЯ ПРОФЕСІЙНО ВАЖЛИВИХ ЯКОСТЕЙ ОСОБИСТОСТІ ЯК КОМПОНЕНТА АКМЕОЛОГІЧНОЇ КОМПЕТЕНТНОСТІ МАЙБУТНІХ ФАХІВЦІВ

*Мукомел С. А., канд. пед. науку, доцент
Черкаський навчально-науковий інститут
ДВНЗ «Університет банківської справи»*

Соціально-економічні перетворення в українській державі, духовне відродження нації потребує активізації процесу розвитку особистості. Загально відомо, що пріоритетна місія у формуванні людського капіталу покладається на освіту. Серед нових наукових напрямів, які дають змогу ефективно вирішувати цю проблему, зокрема покращити підготовку майбутнього фахівця у вищому навчальному закладі, доцільно виділити акмеологію як нову галузь наукових знань, що утворилася й розвивається в процесі багаторічного пошуку взаємозв'язку психології і педагогіки як стрижня в системі наук про людину («акме» – вершина, пік).

Поняття «акме» – це вищий для кожної людини рівень розвитку її фізичного здоров'я, розуму, почуття, волі, що взаємодіють таким чином, що вона досягає найбільшого результату, виявляючи себе як індивід, як особистість і як суб'єкт діяльності.

Як термін «акмеологія» уперше був уведений М. Рибніковим у 1928 році. Акмеологія – наука, що виникла у рамках міждисциплінарного симбіозу природних, суспільних, гуманітарних і технічних дисциплін і вивчає феноменологію, закономірності й механізми розвитку людини на щаблі її зрілості й особливо при досягненні нею найбільш високого рівня у цьому розвитку. Акмеологія є наукою, яка вивчає розвиток людини на щаблі дорослості й досягнення їм вершини в цьому розвитку як природної істоти (індивіда), як особистості і як суб'єкта діяльності, головним чином як професіонала .

Професійна акмеологія досліджує професіоналізм особистості і особистісної діяльності, зокрема, творчої діяльності і майстерності спеціаліста, його професійного рівня, закономірності і технології самоактуалізації і саморуху до вершин професійної зрілості та майстерності, а також фактори, що стимулюють досягнення цієї майстерності чи перешкоджають професійному самовдосконаленню.

Суттєвою категорією акмеології є професіоналізм, якого прагнуть набути майбутні фахівці у процесі підготовки і на формування якого спрямована система професійної освіти України. Професіоналізм з позиції акмеології означає високу готовність особистості до професійної самореалізації з метою досягнення акме-вершини, реалізація якої забезпечується якісною підготовкою й успішними результатами майбутнього фахівця. А набуття його «дає можливість досягати значних якісних і кількісних результатів праці, витратити найменше часу, розумових і фізичних сил, на основі використання раціональних прийомів виконання робочих завдань».

Акмеологічний підхід у сучасній системі професійної освіти полягає в тому, щоб забезпечити посилення професійної мотивації, стимулювання реалізації творчого потенціалу, виявлення та плідне використання особистісних ресурсів для досягнення успіху в професійній діяльності майбутнього фахівця. Для цього доцільно ґрунтуватися на наступних складових: акмеологічна концепція індивідуальності; акмеологічна концепція професійної майстерності; акмеологічна концепція здоров'я; практичний інструментарій; акмеологічний супровід; акмеологічне консультування.

Індивідуальність є вищим ідеальним щаблем розвитку людини, в якій містяться його властивості як індивіда, особистості, суб'єкта діяльності та власне індивідуальні властивості. Для людини важливо реалізувати свою неповторну індивідуальність, свою самобутність у професійній діяльності, оскільки для неї це є наближенням до актуального, унікального, універсального, цілісного, справжнього стану її сутності. Розвиток індивідуальності людини можливий при розвитку всіх сторін її природного потенціалу. Кожна людина володіє руховим, фізіологічним, психічним, духовним потенціалом, а також потенціалом здоров'я і творчості, і шляхами його вдосконалення. На основі виявлення і розвитку цих потенціалів принципово передбачувані досягнення вершин, які проектуються за фактами виконаних ним дій, поведінкових реакцій і станів.

Професійну майстерність можна розглядати в комплексі з іншими ознаками професійної досконалості (професіоналізмом і вираженістю властивостей індивідуальності фахівця). Професіоналізм є способом буття фахівця і здійсненності потенціалу його індивідуальності, а також умовою для сходження до досягнення «акме».

Здоров'я людини слід розглядати на основі принципів здійсненності узагальненого потенціалу людини (індивіда, особистості, суб'єкта діяльності, індивідуальності). Акмеологічне розуміння здоров'я людини об'єднує її з

Секція 4. Місце та роль гуманітарних знань в процесі підготовки фахівців органів державного управління

просвітництвом і освітою. При цьому в характеристиках здоров'я інтегруються його, біологічні, психологічні, педагогічні та медичні аспекти. Акмеологічна концепція здоров'я передбачає його конструктивність і динамізм: збереження і зміцнення здоров'я на фізичному, психічному, моральному та інших рівнях.

Практичний інструментарій складають методи акмеологічного проектування, супроводу і консультування.

Акмеологічне проектування застосовується для індивідуальної роботи, пов'язаної з визначенням стратегії життя, поведінки або професійного вдосконалення.

Акмеологічний супровід застосовується при обслуговуванні різних організаційних заходів.

Акмеологічне консультування – це індивідуальна робота керівника з підлеглими, пов'язана з наданням їм допомоги в досягненні власних вершин професійної діяльності, професійної майстерності, формування і реалізації Я-концепції і ін.

Професіоналізм з позиції акмеології – це властивість саморозвитку особистості, що здійснює рух до «акме», або вершини майстерності в професії. Акмеологія як наука вивчає основні підходи до розвитку професіонала, а також ті фактори, умови, механізми, які визначають успішність вдосконалення і самовдосконалення особистості, повноту її самореалізації в професії і в житті в цілому.

Вивчення теоретичних основ і практичне опанування акмеологічних технологій самопізнання, саморегуляції і самореалізації сприяють виявленню стратегії і тактики досягнення високої професійної майстерності фахівця, а також – отримання досвіду проектування процесу професійно-особистісного саморозвитку в процесі професійного зростання і досягнення професіоналізму.

Професіоналізм фахівця – це інтегральні характеристики особистості фахівця. Удосконалення підготовки та підвищення кваліфікації фахівців пов'язані з усвідомленим сходженням особистості до високого рівня компетентності та професійної майстерності.

Одне із центральних понять акмеології – поняття професіоналізму. Під ним розуміється інтегральна характеристика особистості фахівця, що передбачає володіння ним кількома видами професійної діяльності і наявність у фахівця поєднання професійно важливих психологічних якостей, які забезпечують ефективне вирішення професійних завдань [6].

На думку А. Маркової, професіоналізм повинен відповідати ряду критеріїв, серед яких:

об'єктивні критерії: ефективність діяльності;

суб'єктивні критерії: стійка професійна спрямованість (бажання залишатися в професії), розуміння ціннісних орієнтацій професії, позитивне ставлення до себе як професіонала, задоволеність працею;

процесуальні критерії: використання професіоналом соціально прийнятних, гуманістично спрямованих способів, технологій в своїй праці;

результативні критерії: досягнення у праці результатів, затребуваних суспільством.

Рівнями професіоналізму фахівця є ступені, етапи його руху до високих показників праці: рівень оволодіння професією, адаптація до неї, первинне засвоєння фахівцем норм, необхідних прийомів, технологій; рівень професійної майстерності, накопичених в професії; рівень самоактуалізації в професії, усвідомлення можливостей професії для розвитку своєї особистості, саморозвиток засобами професії, свідоме посилення своїх позитивних якостей і згладжування негативних, зміцнення індивідуального стилю діяльності; рівень творчості як збагачення досвідом своєї професії за рахунок особистого творчого вкладу, внесення авторських пропозицій.

У процесі професійної підготовки майбутніх фахівців ми покладаємо великі надії на акме-мотивацію та розвиток акме-здібностей. Зокрема акме-мотивацію розглядаємо як внутрішню спрямованість особистості на розв'язання акмеологічних задач професійного розвитку та вдосконалення, а також на забезпечення поступального руху в галузі досягнення високого рівня професіоналізму ще під час навчання.

Внутрішня мотивація передбачає розвинуту у майбутніх фахівців здатність будувати найбільш перспективні варіанти особистісного та професійного розвитку, обирати та реалізовувати оптимальні прийоми та технології переходу із одного рівня на більш високий, долаючи при цьому об'єктивні та суб'єктивні перешкоди. У свою чергу, акме-здібності трактуємо як індивідуально-психологічні властивості майбутнього фахівця, які забезпечують підтримку його висхідного поступального професійного розвитку.

В акмеології важливого значення набуває поняття професійного акме. Акме у професійному розвитку (професійне акме) – це психічний стан, який означає вищий для даної людини рівень в її професійному розвитку, який є на даному відрізку часу; максимальну змобілізованість, реалізованість всіх професійних здібностей, можливостей і резервів людини на конкретному етапі життя (при відсутності перенапруження і використання всіх можливостей організму). Отже, професійне акме означає максимальну змобілізованість, реалізованість всіх професійних здібностей і орієнтирів, можливостей і резервів людини на конкретному етапі життя. Основні характеристики акме наведені у таблиці 1.

Якість професійної підготовки майбутніх фахівців розглядається як глибоке засвоєння спеціально відібраного, структурованого теоретичного матеріалу з основ спеціальності для набуття студентами професійних умінь і навичок та формування необхідних особистісних професійних якостей у ході спеціально організованого, професійно спрямованого навчального процесу. Такий підхід в освітньому процесі вищого навчального закладу створює передумови для реалізації особистісного акме-потенціалу студентів за будь-яких обставин та в будь-який час.

Табл. 1 – Характеристики акме

Характеристики акме	Сутність
1	2
Показники рівня розвитку людини	Акме як пік, вершина формування людини на певному проміжку свого життєвого шляху в різних проявах: як громадянина, особистості, професіонала, дружини (чоловіка), батька (мати) тощо.
Протікання процесу розвитку людей як індивідів, особистостей та відмінності	а) Подібність в умовах протікання (на мікро-, мезо-, макро- рівнях. Хоча, звичайно, увесь процес названого «ведення» завжди й обов'язково виявляється ускладненим успадкованими або вродженими особливостями людини й ступенем його власної активної участі у вихованні самого себе. б) Відмінності – навіть при відносній подібності зовнішніх умов, у яких проходить життя, індивідуальні, особистісні й суб'єктивно-діяльнісні зміни відбуваються у різному темпі й відрізняються на кожному етапі життя з неоднаковими кількісно-якісними результатами.
Нерівномірність розвитку	Розвиток людини іде вкрай нерівномірно, що виражається в його фізичнім дозріванні, у формуванні в ній системи відносин до різних сторін дійсності, у яку вона постійно включена, і в становленні її як працівника.

Секція 4. Місце та роль гуманітарних знань в процесі підготовки фахівців органів державного управління

Продовження таблиці

1	2
Взаємозалежність формування блоків характеристик акме	Доведення до певного рівня сформованості одного блоку характеристик акме є умовою й своєрідним каталізатором прискореного становлення й оформлення «блоків» інших особливостей.
Послідовність розвитку	На акме впливають всі періоди психічного і особистісного розвитку: дитинство, дошкільний, молодший шкільний вік, отрочтво, перший і другий періоди юності. Люди піднімаються через шаблі, кожна з яких додає свій внесок у підготовку зміст й форми прояву майбутнього (або майбутніх) макроакме.
Час	Тривалість досягнення акме людиною при її розвитку як індивіда, як особистості і як суб'єкта діяльності
Напрями соціальності вершин	Просоціальність – людина досягає вершини у своєму розвитку як особистість і як суб'єкт діяльності з домінуванням в її особистості якостей відповідних, моральним нормам, прийнятим у суспільстві, у якому вона живе. Асоціальність – домінуючі в особистості людини якості не відповідають моральним нормам суспільства, а її діяння за своїми результатами є протиправними.

Оскільки акмеологія вивчає умови й закономірності просування людини до вершин професійної діяльності і до зрілості особистості, то головною акмеологічною проблемою є аналіз того, як відбувається рух шляхом самовдосконалення, як відбувається формування професійної спрямованості, розвиток здібностей до діяльності, стимулювання розвитку професійної компетентності.

До вершин майстерності акмеологія відносить такі **фактори саморуху**: *суб'єктивні* (мотиви, спрямованість, здібності, професійні дії та вміння), *об'єктивні* (середовище, яке може бути більш чи менш продуктивним), *суб'єктивно-об'єктивні* (пов'язані з іншими людьми).

Особливістю акмеологічного підходу до покращення підготовки фахівців у вищому навчальному закладі є його спрямованість на самовдосконалення особистості в освітньому середовищі, саморозвиток та просування майбутнього випускника від однієї вершини професійного, духовно-морального та фізичного розвитку до іншої.

На відміну від пануючої раніше думки, що справжнім професіоналом може стати особистість, яка розвивається виключно як суб'єкт праці, Г. Данилова [1] вважає, що чим вищий рівень професіоналізму, тим більше в ньому індивідуального й особистісного.

Акмеологічний підхід, на нашу думку, конкретизує ідею гуманізації освіти, засади сучасної ідеології виховання у вищому навчальному закладі, спрямованих на досягнення подвійної мети: підготовку до майбутньої професійної діяльності та морально-духовне виховання особистості студента, що формує її духовний світ. Узагальнена (еталонна) модель професійної компетентності випускника вищого навчального закладу представлена у вигляді складової галузевого стандарту вищої освіти – освітньо-кваліфікаційної характеристики фахівця.

Вона передбачає ідеальний кінцевий результат, тобто підготовку спеціаліста, який опанував необхідними знаннями, вміннями, навичками творчої діяльності, має відповідний світогляд та ерудицію, інтелектуальний рівень, набув навичок самоосвіти, у якого сформовані професійні якості, моральна, естетична, екологічна культура.

У словнику «Професійна освіта» [8] компетентність (від лат. *competens* – належний, відповідний) визначена як сукупність знань та умінь, необхідних для ефективної професійної діяльності: уміння аналізувати, передбачати наслідки професійної діяльності, використовувати інформацію.

Вітчизняні дослідники В. Олійник, В. Маслов, Л. Даниленко, І. Жерносек [9] та ін. визначають професійну компетенцію як інтегральну якість особистості, що має свою структуру та дозволяє фахівцеві у найбільш ефективний спосіб здійснювати свою діяльність, а також сприяє його саморозвитку і самовдосконаленню.

Компетентності є динамічною комбінацією знань, умінь, навичок і здібностей. Формування й розвиток компетентностей є метою освітньої програми.

Компетентності формуються в різних розділах курсу навчання і оцінюються на його різних стадіях. Вони можуть поділятися на компетенції, що відносяться до предмету навчання (професійні), й загальні компетенції (не залежні від змісту програми навчання) [Глосарій термінів європейської вищої освіти].

Компетентність за діяльнісного підходу розглядається як:

а) більш загальна підготовленість до дій;

б) можливість установлювати зв'язки між знаннями й вміннями (діями) в специфічній ситуації.

Отже, компетенція – це те, що породжує вміння, дію [12]. Російські дослідники [10] зауважують, що не слід протиставляти компетентності знанням, вмінням та навичкам.

Поняття компетентності містить їх у собі, але воно охоплює не тільки когнітивний і операціонально-технологічний, а й мотиваційний, етичний, соціальний та поведінковий складники.

На відміну від знань, умінь, навичок, що передбачають дію за зразком, за аналогією, компетентність передбачає досвід самостійної діяльності на основі універсальних знань. Компетентність – це здатність (уміння) діяти на основі здобутих знань [5].

Проведений аналіз наукової літератури та нормативно-методичних джерел [2; 4; 3; 11] дозволяє нам зробити висновок, що професійну компетентність випускника вищого навчального закладу, урахувавши акмеологічний підхід до її формування, можна визначити сукупністю наступних складових: *загальнокультурної, громадянської, функціональної, мотиваційної, соціальної*.

Загальнокультурна компетентність включає духовно-ціннісні орієнтири особистості, її гуманістичний світогляд, моральні та етичні принципи; передбачає оволодіння вмінням аналізувати й оцінювати найважливіші досягнення національної та світової культури, розробляти й реалізовувати стратегії діяльності в умовах міжкультурної взаємодії; знання рідної та іноземних мов. На нашу думку, дуже важливою характеристикою особистості є її моральна стійкість, яка дозволяє зберегти психічне здоров'я й не зламатися в умовах несприятливого соціуму.

Акмеологічний підхід, який орієнтує особистість на постійний саморозвиток і найвищі досягнення, водночас і передбачає врахування «психічної ціни» високих досягнень.

Громадянська компетентність – це вміння орієнтуватися в проблемах сучасного суспільно-політичного життя та визначати власну позицію; виконання громадянських обов'язків у межах місцевої громади, держави та її політичних

Секція 4. Місце та роль гуманітарних знань в процесі підготовки фахівців органів державного управління

інститутів; здатність до активної, відповідальної та ефективної реалізації громадянських прав та обов'язків заради розвитку демократичного суспільства; здатність захищати інтереси держави, виконувати конституційні обов'язки та дотримуватися норм законодавства, орієнтуватися в міжнародному політичному житті, геополітичній ситуації, розуміти місце і статус України в сучасному світі.

Функціональна компетентність містить:

- уміння оперувати знаннями в навчанні, професійній діяльності та житті загалом;

- здатність адаптуватися до зростаючих потоків інформації, розуміти необхідність професійної мобільності;

- уміння використовувати джерела інформації; комп'ютерні навички та здібності інформаційного управління;

- уміння планувати, контролювати та оцінювати роботу.

На нашу думку, високий рівень функціональної компетентності передбачає *креативність* (готовність до творчості) фахівця, яка розглядається нами як вищий рівень інтелектуальної активності мислення, як потрібнісно-перетворювальне ставлення особистості до дійсності, яке проявляється як інтегральна характеристика особистості. Креативність наявна в інтелектуально-творчій ініціативі фахівця, широті асоціацій, швидкості, гнучкості й оригінальності його мислення, динамізмі психічних процесів, у готовності й високій мотивації до творчої діяльності.

Мотиваційна компетентність передбачає вміння визначити власні цілі, переборювати труднощі в діяльності, а також здатність навчатися протягом життя, вміння досягати успіху в житті. У вищому навчальному закладі, на нашу думку, дуже важливим є формування позитивного ставлення до обраної професії й об'єкта майбутньої праці на рівні стійких інтересів і нахилів, надання знань про обрану діяльність та первісних умінь для творчого розв'язання задач.

З позицій акмеологічного підходу цей вид компетентності передбачає розвиток спеціальних здібностей в обраному виді діяльності і якостей особистості для їх реалізації, а також емоційно-вольової сфери, яка знаходить свій вираз у саморегуляції власних дій, самоосвіті і самовихованні.

Соціальна компетентність розглядається нами як складна система відношень особистості фахівця (до суспільства, праці, самої себе). Вона включає здатність майбутнього випускника до співробітництва та взаєморозуміння, уміння брати на себе соціальні та етичні зобов'язання, дотримання етики ділового спілкування.

Вважаємо за доцільне виокремити в соціальній компетентності майбутнього фахівця вміння нести відповідальність за діяльність організації, в якій він буде працювати.

Розглядаючи зв'язок професійної компетентності зі структурою змісту вищої освіти, що побудований у сучасних стандартах вищої освіти за галузевим принципом, ми приєднуємося до думки О. Овчарук [7] і вважаємо, що він має бути подібним за структурою до соціального досвіду та містити такі компоненти:

- досвід пізнавальної діяльності, зафіксований у вигляді її результатів – знань;
- досвід здійснення відомих способів діяльності – у вигляді умінь і навичок діяльності за зразком;

- досвід творчої діяльності – у формі вміння приймати ефективні рішення в проблемних ситуаціях;

- досвід емоційно-ціннісних стосунків, ставлення – у формі особистісних орієнтацій.

На нашу думку, ключові компетентності, яким властиві поліфункціональність, міждисциплінарність, багатокомпонентність, спрямування

на формування критичного мислення, рефлексії, визначення власної позиції є інтегральною характеристикою якості підготовки студентів до майбутньої фахової діяльності. Вони характеризують їх здатність до осмисленого використання знань, умінь, навичок, ставлень до кола професійних завдань. Досягнення найвищого рівня розвитку професійної компетентності випускника вищого навчального закладу є головним завданням сучасної освіти.

Запровадження компетентнісного підходу до модернізації змісту вищої освіти потребує формування переліку й змісту ключових компетентностей випускників вищих навчальних закладів, які мають бути відображені в освітньо-кваліфікаційній характеристиці фахівця; установлення відповідності компетентностей з окремими дисциплінами; відбору змісту дисциплін, який може забезпечити формування компетентностей; розробки системи контролю за їх формуванням.

При оцінюванні професійної компетентності майбутнього фахівця акмеологічний підхід передбачає врахування постійної специфічної мотивації до високопродуктивної діяльності, до висхідного саморозвитку.

Центральним завданням акмеологічної підтримки вважаємо формування у майбутніх фахівців прагнення до саморозвитку, самовдосконалення особистості – багатоаспектному самозбагаченні в духовно-моральній сфері.

Найважливішими загальними акмеологічними факторами є високий рівень мотивації, потреба у досягненнях, високі індивідуально-професійні стандарти, прагнення до самореалізації. Загальними акмеологічними факторами є також високі рівні професійного сприйняття, мислення й антиципації, престиж професійної майстерності (А. Деркач, В. Зазикін, Н. Кузьміна, В. Шадріков).

Особливими акмеологічними факторами вважаються ті, які в конкретних видах професійної діяльності сприяють досягненню високих показників, майбутніх фахівців – тобто професійно важливих психологічних якостей. Сюди ж можуть входити й спеціальні уміння.

Загальні акмеологічні інваріанти у – це розвинена антиципація, високий рівень саморегуляції, уміння адекватно оцінити обстановку й прийняти правильне рішення. До специфічних, або особливих, акмеологічних інваріантів майбутніх фахівців, що відбивають специфіку діяльності (у системі «людина-колектив», «людина – людина»), можна віднести проникливість, (диференційно-психологічна компетентність), комунікативну готовність як уміння працювати в команді й ін.

Провідними поняттями акмеології є самоосвіта, самоорганізація, самоконтроль, самовиховання. Одна із основних цілей виховання й навчання складається в переведенні людини з позиції об'єкта впливу в позицію суб'єкта виховання й самовиховання.

Керування як механізм виховання й навчання має своєю метою переведення того, кого навчають, з одного рівня психічного розвитку на інший, більш високий рівень, саме тому воно виступає в якості загального фактора психічного розвитку людини.

Отже, вимоги часу, спрямовані на необхідність досягнення найвищих результатів у професійної діяльності особистості, передбачають спрямованість освітньої діяльності на самовдосконалення особистості майбутнього фахівця, перехід від знанневої до особистісно-орієнтованої (компетентнісної) парадигми вищої освіти.

Перспективність акмеологічного підходу до формування професійної компетентності випускника вищого навчального закладу полягає в тому, що він орієнтує особистість на постійний саморозвиток і просування до вершин професійного, духовно-морального та фізичного розвитку.

ЛІТЕРАТУРА

1. Данилова Г.С. Акмеологія і професіоналізм в умовах глобалізації. Акмеологія – наука XXI століття : Мат. міжн. наук.-практ. конф. / Г.С. Данилова. – К. : КМПУ ім. Б.Д. Грінченка, 2005. – 412 с.
2. Гушлевська І. Поняття компетентності у вітчизняній та зарубіжній педагогіці / І. Гушлевська // Шлях освіти. – 2004. – № 3. – С. 22–24.
3. Ильин Е.П. Мотивация и мотивы. – СПб. : Питер, 2000. – 236 с.
4. Інформаційний збірник МОН України. – №1–2. – 2004.
5. Краевский В.В., Хуторской А.В. Предметное и общепредметное в образовательных стандартах // Педагогика. – 2003. – №2. – С. 3–10.
6. Маркова А.К. Психологические критерии и ступени профессионализма учителя / А.К. Маркова // Педагогика. – 1995. – № 6. – С. 55–63.
7. Овчарук О.В. Результати емпіричних досліджень серед педагогічної громадськості щодо перспектив запровадження компетентнісного підходу до вітчизняного змісту освіти / О.В. Овчарук // Компетентнісний підхід у сучасній освіті: світовий досвід та українські перспективи : Бібліотека з освітньої політики / Під заг. ред. О.В. Овчарук. – К. : «К.І.С.», 2004. – С. 63.
8. Професійна освіта: словник [навч. посіб.] / Уклад. С.У. Гончаренко та ін. / За ред. Н.Г. Ничкало. – К., 2000. – 380 с.
9. Система педагогічної освіти та педагогічних інновацій : Зб. наук. пр. – Київ–Полтава, 2002. – 101 с.
10. Стратегия модернизации содержания общего образования : Материалы для разработки документов по обновлению общего образования. – М., 2001. – С. 12–13.
11. Уткин Э. А. Мотивационный менеджмент. – М. : ЭКМОС, 1999. – 256 с.
12. Шишов В. Понятие компетенции в контексте качества образования / В. Шишов // Стандарты и мониторинг в образовании. – 1991. – №7. – С. 82–83.

ПРОФЕСІЙНО-ОРІЄНТОВАНЕ НАВЧАННЯ ІНШОМОВНОГО СПІЛКУВАННЯ МАЙБУТНІХ ФАХІВЦІВ СФЕРИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: ОСОБИСТІСНО- ДІЯЛЬНІСНИЙ ПІДХІД

*Потапенко Л. В., канд. філол. наук, доцент
Черкаський навчально-науковий інститут
ДВНЗ «Університет банківської справи»*

Глобалізаційні процеси сучасного світу впливають на всі сфери життя нашої країни, ставлять нові виклики перед системою освіти та вимагають її оперативного реагування у підготовці фахівців нової формації. В умовах «інформатизації» сучасного суспільства фахівець будь-якого профілю повинен не тільки мати знання і практичні навички в своїй професійній сфері, але і вміти користуватися тими величезними інформаційними ресурсами, які створило до теперішнього часу людство. Пріоритетності набувають не самі знання, а вміння їх застосовувати, самостійно добувати й інтерпретувати інформацію та продукувати нову. Сьогодні якість освіти розуміється як рівень специфічних, надпредметних умінь, пов'язаних із самовизначенням та самореалізацією особистості, коли відбувається не просто накопичення знань, а їх акумуляція у контексті моделі майбутньої професійної діяльності [1, 231].

У процесі інтеграції до європейського співтовариства особливі вимоги висуваються і до фахівців органів державного управління. На думку В. Богатирець,

суспільство і держава потребують підготовки нової генерації і підвищення кваліфікації вже працюючих керівників і фахівців органів державної влади та місцевого самоврядування, формування реального та перспективного резерву їх кадрів, щоб своєчасно були підготовлені фахівці для заміщення нових посад, у тому числі у нових структурах державного апарату, щоб покращувалась якість та підвищувалась ефективність управлінського процесу. Таким чином, одним з пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку України є якісний розвиток системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців [2, 206].

Володіння англійською мовою стає критерієм при відборі на роботу на державну службу (до 2020 року 100 % державних службовців мають володіти англійською мовою). У зв'язку з цим все більшого значення набувають проблеми подальшого вдосконалення методики навчання іншомовного спілкування майбутніх фахівців органів державного управління у тому числі й фахівців Єдиної державної системи цивільного захисту (ЄДСЦЗ).

Досліджуючи особливості навчання іншомовного спілкування студентів спеціальності «Державне управління», ми орієнтуємось на рівень В2. Цей рівень характеризує мовця, який має відповідні рецептивні вміння: сприймає та розуміє основну ідею тексту як на конкретну, так і на абстрактну тему, в тому числі дискусії, та володіє певними продуктивними навичками, а саме може спілкуватися як в усній, так і в письмовій формі з носіями мови без перешкод, висловлюватися на широке коло тем, наводити різноманітні аргументи [3, 52].

Головне завдання, яке ставить сьогодні перед собою викладач іноземних мов, навчаючи студентів іншомовному спілкуванню – це сформуванню у них комунікативну, лінгвістичну, соціокультурну та полікультурну компетенції, які допоможуть майбутнім фахівцям стати ефективними користувачами мови в різних ситуаціях соціального, навчально-академічного та професійного спілкування; долучитися до культури народів – носіїв цієї мови; розширити світогляд, загальну ерудицію; формувати світогляд на основі загальнолюдських цінностей та розвитку особистості; розвинути толерантного ставлення до представників різних культур, мов, релігійних уподобань; розвивати здатність студентів до самооцінки і самовдосконалення, що допоможе їм успішно завершити курс вищої освіти і стане передумовою їх подальшого професійного вдосконалення протягом усього життя; сприятимуть у формуванні вміння використовувати здобуті знання для розв'язання конкретних проблем [4, 442].

Одним із пріоритетних напрямків у процесі оновлення системи освіти є професійно-орієнтоване навчання іноземних мов (ПОНІМ), що передбачає формування у студентів здатності іншомовного спілкування в конкретних професійних, ділових, наукових сферах і ситуаціях із урахуванням особливостей професійного мислення.

Проблемам професійно-орієнтованого навчання іноземних мов присвячені праці як зарубіжних (Бревстер Е., Гедерер Х., Джекобсон С., Еглоф Г., Кохонен В., Лампола Р., Лунд А., Макош М., Моро Б., Рюшоф Б., Стенберг К), так і вітчизняних (Кнодель Л., Коваленко О., Корнілової А., Кузнецової О., Першукової О., Пертук А., Шестопалової І.) учених.

Під професійно-орієнтованим навчанням іноземної мови розуміється навчання, яке в центрі уваги ставить потреби студентів у вивченні іноземної мови з орієнтацією на особливості майбутньої професії, спеціальності [5, 5]. Такий підхід передбачає поєднання процесів оволодіння професійно-орієнтованою іноземною мовою з розвитком особистісних якостей студентів, знанням культури країни мови, що вивчається та набуття спеціальних навичок, що базуються на професійних

Секція 4. Місце та роль гуманітарних знань в процесі підготовки фахівців органів державного управління

і лінгвістичних знаннях. Практична мета ПОНІМ полягає у досягненні випускниками нелінгвістичного вишу такого рівня іншомовної професійно-орієнтованої комунікативної компетенції, який дозволить їм використовувати іноземну мову у своїй професійній діяльності на рівні міжнародних стандартів [6, 262].

Основним інструментом реалізації мети ПОНІМ є зміст, який передбачає поєднання загального та професійного компонентів. Загальний компонент покликаний здійснювати загальноосвітню мовну підготовку, а професійний – безпосередньо орієнтований на практичну професійну діяльність. Одним із підходів, що забезпечує успіх реалізації завдань професійно-орієнтованого навчання іншомовного спілкування студентів спеціальності «Державне управління» є особистісно-діяльнісний. Він визначає стратегію навчання іншомовного спілкування (як напрямок) і шляхи її реалізації, задає єдиний вектор розвитку особистості у процесі навчання іноземним мовам. У центрі навчального процесу є особистість, її мотиви, цілі та потреби, а умовою самореалізації особистості є діяльність, що забезпечує особистісний зріст та формування досвіду.

Особистісно-діяльнісний підхід у ПОНІМ дозволяє виявити соціальний контекст, а саме – сферу галузевої діяльності, конкретизує типи мовленнєвих завдань та виокремлює види мовленнєвої діяльності, що необхідні для успішної професійної діяльності майбутнього фахівця, а також визначає певний рівень опанування мовою. Водночас цей підхід забезпечує формування у студентів загальних та комунікативних мовленнєвих компетенцій професійного характеру. Спрямування ПОНІМ на формування комплексу компетенцій є основою здійснення загальноосвітньої та мовної підготовки студента до життя і практичної діяльності, що передбачає опанування знаннями, формування переліку вмінь і навичок у ширшому соціальному та вужчому професійному контексті [6, 262].

Особистісно-діяльнісний підхід виступає в єдності його особистісного й діяльнісного компонентів. Особистісний компонент передбачає врахування індивідуально-психологічних особливостей студента, що здійснюється через зміст і форму навчальних завдань, через характер спілкування зі студентом з метою стимулювання його активності, підтримки та спрямування навчальної діяльності без зайвого фіксування на помилках, невдалих діях. Діяльнісний компонент має дві складові. Одна з них полягає в тому, що навчальний матеріал подається у вигляді послідовності завдань, які вирішуються спільно зі студентами, формуються висновки, здійснюються на різних етапах логічно допустимі узагальнення і робиться перехід до наступних завдань. Інша складова – це поелементне формування у студентів умінь здійснювати ту чи іншу розумову або практичну дію.

Основні засади особистісно-діялісного підходу полягають у організації навчальної роботи так, щоб студенти були суб'єктами власної діяльності: усвідомлювали й самостійно могли виокремити проблему, поставити мету вивчення тієї чи іншої теми, формулювали завдання, вирішували їх, застосовували отримані знання на практиці.

Особистісно-діялісний підхід у процесі навчання іншомовного спілкування майбутніх фахівців органів державного управління реалізується через: 1) моделювання та аналіз життєвих ситуацій на заняттях; 2) використання активних та інтерактивних методик; 3) участь у проектній та дослідницькій діяльності; 4) залученні студентів до ігрової, дискусійної, рефлексивної та проектної діяльності, що забезпечує вільний пошук ефективного підходу до вирішення завдання. Як бачимо, основним елементом роботи студентів є вирішення задач, тобто освоєння діяльності, особливо нових її видів: навчально-дослідницької, пошуково-конструкторської, творчої та ін. У цьому випадку

фактичні знання є наслідком роботи над завданнями, організованими у доцільну і ефективну систему.

Паралельно з освоєнням діяльності студент зможе сформувати свою систему цінностей, що підтримується соціумом. Із пасивного споживача знань студент стає активним суб'єктом освітньої діяльності. Категорія діяльності при такому підході до навчання є фундаментальною і змістоутворюючою складовою всього процесу навчання.

При використанні особистісно-діяльнісного підходу у процесі навчання іншомовного спілкування студенти спеціальності «Державне управління» виконують такі дії: працюють із джерелами інформації, з сучасними засобами комунікації; критично осмислюють актуальну соціальну інформацію, що надходить із різних джерел, формулюють на цій основі власні висновки і оціночні судження; вирішують пізнавальні та практичні завдання, що відображають типові ситуації; аналізують сучасні суспільні явища та події; освоюють типові соціальні ролі через участь у навчальних іграх та тренінгах, які моделюють ситуації з реального життя; аргументують захист своєї позиції, опонують інші думки через участь у дискусіях, диспутах, дебатах про сучасні соціальні проблеми; виконують творчі роботи та дослідницькі проекти.

Використання особистісно-діяльнісного підходу у процесі навчання іншомовного спілкування формує мотивацію студентів до вивчення іноземної мови, створює позитивний емоційний фон заняття.

До основних принципів особистісно-діяльнісного підходу належать: принцип необхідності логічного мислення; принцип активності; принцип використання мовно-комунікативних одиниць (тобто мовних одиниць, які забезпечують повноцінну комунікацію з огляду на свободу їх вибору в мові з урахуванням змісту повідомлення). Позитивною стороною методу є формування навичок вибору мовних засобів при спілкуванні, виходячи не лише зі змісту повідомлення, але й з уміння побудувати логічну послідовність, використовуючи мовно-комунікативні одиниці.

Процес навчання з використанням особистісно-діяльнісного підходу будується за моделлю комунікації. Відповідно до цієї моделі навчання максимально наближене до реального спілкування. Оскільки проблеми, що обговорюються, не мають, як правило, однозначного вирішення, то й учасники обговорення, а саме, викладач та студенти, є рівноправними мовними партнерами. Ось тому основною рисою підходу є комунікативність, що охоплює цілу низку характеристик, які дають змогу здійснювати перехід від перших соціальних контактів до ситуацій. Комунікативність передбачає мовну спрямованість навчання, стимулювання мовно-розумової активності, забезпечення індивідуалізації, врахування функціональності мови, створення ситуативності навчання, дотримання принципу новизни в організації навчального процесу. Ситуації можуть бути реальними, умовними, уявними. Студенти висловлюють власне судження, ставлення, погоджуються або спростовують думку викладача, використовуючи різні мовні кліше. Тому обговорення проблеми є реальне спілкування на занятті. Дуже важливо, щоб студенти могли «пропустити ситуацію через себе», надаючи їй особистісний характер. Це підвищує ефективність засвоєння іноземної мови, так як разом із інтелектом підключаються й емоції.

Завдання вишу в іншомовній підготовці студентів спеціальності «Державне управління» полягає у навчанні майбутніх спеціалістів ефективному спілкуванні англійською мовою у професійному середовищі. Проте, реалізація цієї мети у немовному вузі видається досить складною. Обмеження у часі, що виражається у недостатній кількості аудиторних годин, є одним із основних чинників, що стоять на шляху її реалізації. Тому, щоб досягти виконання поставлених цілей, необхідно

Секція 4. Місце та роль гуманітарних знань в процесі підготовки фахівців органів державного управління

інтенсифікувати навчальний процес за допомогою: 1) ретельно відібраного й методично обґрунтованого навчального матеріалу; 2) обов'язкового включення у навчальний матеріал лінгвокраїнознавчого компонента як засобу підвищення мотивації; 3) зміщення акценту на самостійну навчальну діяльність студентів; 4) застосування сучасних мультимедійних засобів, що стимулюють інтерес студентів до вивчення іноземної мови.

Особистісно-діяльнісний підхід передбачає рівно партнерське освітнє співробітництво викладача й студентів у спільному виконанні навчальних завдань на основі діалогу, тобто рефлексивної взаємодії. Інформаційно-контролюючі функції викладача поступаються місцем координаційним. Роль викладача як інформатора, джерела знань, контролера змінюється на позицію організатора всіх видів діяльності студентів, компетентного консультанта і помічника.

Параметри комунікативного спілкування реалізуються у комунікативній поведінці викладача та активній поведінці студента, у предметах обговорення, ситуації спілкування, використанні мовних засобів.

Обов'язкова комунікативна спрямованість процесу навчання мови повинна знайти відображення в цілях, змісті, структурі, методах і прийомах роботи на кожному окремому занятті і в системі занять у цілому.

Першочергове значення надається розумінню та передачі змісту повідомлення. Граматика служить фундаментом для досягнення цієї мети. Студентам необхідно знати, за допомогою яких мовних засобів висловлювати свої думки в конкретній ситуації на занятті під час обміну думками, досвідом і знаннями. Вони мають усвідомлювати, що граматичні форми необхідні для виконання комунікативного завдання і розуміти співвідношення між формою і її використанням у мові. В умовах особистісно-діялісного підходу введення граматичних форм і робота над ними здійснюється так, щоб студенти могли бачити, як вони використовуються для передачі значення. Інструкції до завдань повинні містити мовні завдання. Важливо, щоб механічне виконання вправ поступилося місцем ігровим ситуаціям, роботі з партнером, завданням на пошук помилок, порівняння і зіставлення, що розвивають та активізують не лише пам'ять, але й логіку, вміння мислити аналітично та образно. Прикладом таких завдань є презентація, метод кейсів, ділова гра. Уміння готувати презентацію сьогодні розглядається як одне з ключових комунікативних умінь, необхідних майбутньому фахівцю у його професійній діяльності для участі у зустрічах і веденні переговорів. При навчанні професійного іншомовного спілкування моделюються ситуації, наближені до реальних, що сприяє розвитку лінгвопрофесійних орієнтацій майбутнього фахівця. У процесі підготовки презентації студенти вибудовують стратегію виступу, навчаються планувати свою промову, дотримуючись лексико-граматичної структури, коригувати та оцінювати результати мови, набувають практичних навичок відбору інформації, пишуть текст, готують ілюстративний матеріал (таблиці, схеми, графіки, слайди). На цьому етапі студенти навчаються структурувати матеріал, встановлювати контакт із аудиторією. Подання презентації здійснюється у формі монологічного мовлення, яке водночас спрямоване на активну участь усіх слухачів, так як виступ перед аудиторією передбачає відповідну реакцію слухачів як до змісту, так і до якості викладу матеріалу, оцінку сильних і слабких сторін виступу. Після виступу студент змушений спонтанно реагувати на питання і репліки, тобто стає учасником непередбаченого діалогічного мовлення. Китайгородська Г. А. відзначає, що мовленнєва поведінка кожного учасника діалогу значною мірою зумовлюється мовленнєвою поведінкою партнера. Саме тому діалогічне мовлення, на відміну від

монологічного, неможливо спланувати заздалегідь. Обмін репліками відбувається доволі швидко, і реакція вимагає нормального темпу мовлення. Діалогічне мовлення має двосторонній характер. Спілкуючись, співрозмовник виступає то в ролі мовця, то слухача, який повинен реагувати на репліку партнера. Іншими словами, обмін репліками не може здійснюватися без взаємного розуміння, яке відбувається через аудіювання [7, 2]. Таким чином, презентація, будучи рольовою грою, задає форму поведінки всім її учасникам і залучає їх до різних форм групової взаємодії і співпраці. Слід зазначити, що використання презентації на заняттях із іноземної мови як одного із прийомів особистісно-діяльнісного підходу, дає можливість забезпечити автентичність професійно-орієнтованої навчальної ситуації, застосувати мову в природному соціальному контексті, виробити навички підготовленої та спонтанної мови в ситуації, наближеної до реальної.

Метод кейсів (від англійського «case» – випадок, ситуація) – це метод активного навчання, який ґрунтується на роботі з конкретними навчальними ситуаціями, що мають проблемний характер. Цей метод називають методом конкретних ситуацій і ситуативного аналізу. До завдання студентів входить аналіз запропонованої ситуації, виокремлення проблеми, з'ясування її суті, пошук можливих шляхів вирішення цієї проблеми і вибір найкращого шляху. Дана методика пропонує використовувати не вигадані, а реальні побутові, соціальні, економічні та професійні ситуації. Робота студентів спрямована на отримання практичного досвіду в умовах, наближених до реальних. Виділяють наступні етапи роботи над кейсами: 1) ознайомлення з ситуацією і виділення ключових моментів 2) аналіз отриманої інформації і виокремлення проблематики 3) пошук необхідної інформації, відсутньої в кейсі 4) вироблення можливих шляхів вирішення проблеми 5) відбір ефективних шляхів вирішення, шляхом виявлення плюсів і мінусів кожного 6) оформлення результатів і їх презентація 7) обговорення та підведення підсумків [8, 1140]. У контексті особистісно-діяльнісного підходу кейс-метод створює необхідне мовне середовище й мотивує студентів використовувати іноземну мову для реального спілкування, а також допомагає формувати низку аналітичних, творчих і соціальних навичок.

Ділові ігри є одним із найбільш ефективних вправ для розвитку раніше сформованих комунікативних компетенцій (вміння відібрати інформацію по темі, створити вторинні тексти, подати матеріал). Ділова гра переслідує конкретну мету: дати можливість студентам говорити іноземною мовою якомога більше в умовах обмеженого часу. Студенти мають можливість висловлювати свої думки і наміри щодо розв'язання ділового питання, а також конструювати та імітаційно відтворювати моменти професійної діяльності такі як ділові переговори, зустрічі, наради, розмови по телефону. У ділових іграх розвивається нестандартне мислення, формуються ділові якості майбутніх фахівців. У той же час, щоб ділова гра була ефективним засобом навчання необхідно дотримуватися певних дидактичних вимог. На думку М. В. Щербакової, для ділової гри характерні такі риси: 1) зв'язок із певною навчальною метою; 2) можливість припинити гру, повторити або розпочати її виконання заново; 3) відкритість, тобто кінець гри невідомий наперед; 4) ігри проводяться на основі експліцитних правил, які можуть бути змінені гравцями; 5) задоволення від участі у грі та відсутність наслідків для гравців [9, 111-112]. Ділові ігри, виступаючи дієвим прийомом особистісно-діяльнісного підходу професійно-орієнтованого навчання іншомовного спілкування, визначають форму відтворення предметного та соціального змісту професійної діяльності, моделювання системи відносин у межах цієї діяльності. Їх використання дає можливість для обміну думками, виявлення розбіжностей в інтерпретації тих чи інших теоретичних ідей, що сприяє не лише засвоєнню

Секція 4. Місце та роль гуманітарних знань в процесі підготовки фахівців органів державного управління

нових знань, а й формує досвід вирішення певних професійних завдань, ціннісних орієнтацій майбутніх фахівців та передбачає удосконалення їх комунікативної компетенції на психолінгвістичному рівні. У процесі гри студенти мають змогу у невимушеному оточенні засвоїти норми професійних і соціальних ролей, а також ознайомитись із найбільш вагомими принципами безконфліктного міжособистісного та професійного спілкування.

Увесь комплекс прийомів особистісно-діяльнісного підходу професійно-орієнтованого навчання іншомовного спілкування допомагає створити іншомовне середовище, у якому студенти повинні «функціонувати»: читати, спілкуватися, брати участь у дискусіях, викладати свої думки, робити висновки. Діяльнісна методика сприяє швидкому оволодінню навичками розмовної мови. Це забезпечується за рахунок засвоєння різних видів монологічного мовлення, типових діалогів і форм мовного моделювання. Тут на першому плані знаходиться конкретна мовна модель. Основною одиницею заняття і всієї стратегії навчання за особистісно-діяльнісним підходом є акт говоріння [10].

Систематичне використання методів, що співвідносяться із особистісно-діяльнісним підходом, дає можливість студентам легко і швидко орієнтуватися в іншомовному просторі, формувати певні моделі поведінки в різних мовних ситуаціях іноземною мовою відповідно до цілей, які вони переслідують. Методи, що використовуються в контексті особистісно-діяльнісного підходу, є досить ефективними у формуванні іншомовної комунікативної компетенції.

Варто зазначити, що фахівці у сфері державного управління є учасниками процесів міжнародної комунікації. Досить часто міжнародна комунікація проявляється у зіткненні різних поглядів на світ, при якому комуніканти не усвідомлюють відмінності у поглядах, вважаючи своє бачення світу нормальним. При міжкультурному спілкуванні ймовірність непорозуміння зростає, так як належність комунікантів до різних культур часто порушує їхні очікування. Тому завдання викладача полягає не лише у тому, щоб навчити студентів іноземній мові, а й у тому, щоб підготувати їх до міжкультурних контактів, тобто, навчити їх визнавати культурне різноманіття та відмінність між людьми. Досліджуваний підхід є провідним засобом досягнення цієї мети. Він забезпечує повне охоплення всіх сторін, аспектів і операцій оволодіння іноземною мовою в комплексі всіх її функцій.

Ґрунтовним щодо сутності професійно-комунікативної компетенції державних службовців є дослідження Опрятного С. М. Науковець виділяє її основні напрями (орієнтири): загальнокультурний розвиток державних службовців, який передбачає високу мовну культуру; розвиток їх інтелектуальних умінь (уміння слухати, усно і письмово викладати думки, аналізувати, синтезувати, висловлювати судження, давати адекватну оцінку, самооцінку тощо), які забезпечують їх позицію як суб'єктів процесу спілкування; соціальний розвиток, який передбачає міжособистісне спілкування, емоційно-психологічну взаємодію; удосконалення професійно-ділових якостей фахівця, вміння вести ділові переговори, співпрацювати і взаємодіяти; швидко й правильно приймати рішення і вирішувати виробничі завдання; формування оперативних умінь планування, інструктування та контролю в процесі ділового спілкування, комунікативних умінь організаторської діяльності; а також умінь використовувати засоби сучасних інформаційних технологій, що забезпечують оптимальні умови ділового спілкування сучасних фахівців у різних професійних і особистісних аспектах [11].

Особистісно-діяльнісний підхід професійно-орієнтованого навчання іншомовного спілкування студентів спеціальності «Державне управління» передбачає професійну спрямованість не тільки змісту навчальних матеріалів, а й

діяльності, яка включає в себе засоби та прийоми, що формують професійні вміння. Професійна спрямованість діяльності, по-перше, вимагає інтеграції дисципліни «іноземна мова» з профільюючими дисциплінами; по-друге, ставить перед викладачем іноземної мови завдання навчити майбутнього спеціаліста на основі міжпредметних зв'язків використовувати іноземну мову як засіб систематичного поповнення своїх професійних знань та як засіб формування професійних умінь і навичок; по-третє, передбачає використання форм і методів навчання, покликаних забезпечити формування необхідних професійних умінь і навичок майбутнього фахівця. Викладання професійної мови передбачає тісну взаємодію викладачів мовних та профільних кафедр на всіх етапах навчання, включаючи сумісне викладання.

Освітні технології, у яких має місце особистісно-діяльнісний підхід, відповідають таким критеріям: гарантують досягнення кожним студентом більш високих результатів у навчальній діяльності, порівняно з традиційними системами; створюють реальні умови для самоактуалізації й самореалізації особистості; не допускають психічного та фізіологічного перевантаження.

Однією з останніх інтерпретацій особистісно-діялісного підходу до навчання іноземної мови є підхід, центрований на студента (student-centered approach), розроблений зарубіжними методистами, основна ідея якого полягає у максимальній передачі на заняттях ініціативи самим студентам. У контексті цього підходу в центрі навчання знаходиться студент, а завдання викладача полягає у тому, щоб розкрити особистісний потенціал студентів і допомогти їм у виборі стратегії оволодіння мовою.

Проте, попри всю різноманітність підходів, методів і технологій вивчення іноземної мови безперечним є той факт, що навчання іншомовного спілкування у будь-якому навчальному закладі може створити лише певну базу, свого роду старт для подальшого, у тому числі самостійного, вивчення мови, якими б не були мотиви і цілі. Тому процес навчання повинен будуватися так, щоб «навчити вчитися» і забезпечити таким чином можливість здійснювати безперервну освіту протягом усього життя.

ЛІТЕРАТУРА

1. Плигин А. А. Личностно-ориентированное образование: история и практика: монография. – Москва : КСП, 2003. – 432 с.
2. Богатирець В. Шляхи оптимізації підготовки державних службовців в Україні Влада та управління. *Збірник наукових праць*. Вип. 2. – Чернівці, 2012. – С. 205–217.
3. Загальноєвропейські рекомендації з мовної освіти: вивчення, викладання, оцінювання / Наук ред. українського видання С. Ю. Ніколаєва. – Київ, 2003. – 273 с.
4. Потапенко Л. В. Розвиток критичного мислення студентів у процесі вивчення іноземної мови. *Наукові записки. Серія: Філологічні науки*. – Вип. 144. – Кіровоград, 2016. – С. 439–443.
5. Образцов П. И., Иванова О. Ю. Профессионально-ориентированное обучение иностранному языку на неязыковых факультетах вузов. – Орел : ОГУ, 2005. – 114 с.
6. Потапенко Л. В. Професійно-орієнтоване навчання іноземної мови студентів нелінгвістичних спеціальностей. *Наукові записки. Серія «Філологічна»*. Вип. 38. (Видавництво Національного університету «Острозька академія»). – Острог, 2013. – С. 261–263.
7. Китайгородская Г. А. Методические основы интенсивного обучения иностранным языкам. – М. : изд-во Московского университета, 1986. – 52 с.
8. Горбатова Т. Н., Кудряшова А. В., Рыбушкина С. В. Коммуникативно-деятельностный подход в процессе обучения иностранному языку в условиях неязыкового вуза. – Молодой ученый. – 2015. – № 10. – С. 1139–1141. – URL : <https://moluch.ru/archive/90/18756/> (дата звернення: 01.02.2018).

Секція 4. Місце та роль гуманітарних знань в процесі підготовки фахівців органів державного управління

9. Щербакова М. В. Дидактические игры в обучении иноязычному общению. – Вестник ВГУ. Серия лингвистика и межкультурная коммуникация. – № 2. – Воронеж, 2002. – С. 111–115.

10. Лактина Н. В. Специфика деятельностного подхода в аспекте обучения иностранным языкам : [Режим доступа] URL: <http://www.scienceforum.ru/2013/145/5682> (дата звернення: 01.02.2018).

11. Опрятный С. М. Моделювання системи професійного навчання державних службовців ділової англійської мови: автореф. дис.... кандидата наук з державного управління: спец. 25.00.03. – Київ, 2005. – 25 с. URL: http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Avtoreferat/f0d5bab5-95de-40a8-838d-18ed75a114d8.pdf (дата звернення: 01.02.2018).

ПІДГОТОВКА КАДРІВ У ГАЛУЗІ ПОЖЕЖНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ У 20–30-их РОКАХ ХХ СТОЛІТТЯ

*Томіленко А. Г., канд. істор. наук, доцент
Черкаський інститут пожежної безпеки імені Героїв Чорнобиля
Національного університету цивільного захисту України*

Постановка проблеми. Людський фактор завжди відігравав важливу роль у сфері пожежної безпеки. Особливо значущим кадрове питання поставало у кризові періоди розвитку, коли відсутність відповідного матеріально-технічного забезпечення протипожежного захисту влада намагалася компенсувати надзусиллями працівників пожежної охорони. Отже, проблеми якісного кадрового забезпечення підрозділів протипожежного захисту завжди залишалися в центрі уваги керівництва пожежної охорони і не полишають своєї актуальності й понині. Особливої ваги ці проблеми набули в переломний період історії України на початку 20-х років ХХ ст.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретико-методологічна основа статті ґрунтується на загальнонаукових методах пізнання із застосуванням науково-критичного аналізу джерел. Предмет дослідження зумовлює використання методів аналізу й синтезу, методів емпіричних досліджень, а також спеціальних методів – функціонального (відстеження проблеми дослідження в єдності з реаліями суспільства) та наукової індукції.

При дослідженні тематики статті певний інтерес представляють роботи періоду панування ідеологічного монізму, як в суспільстві, так і в гуманітаристиці – Голубева С. Г., Обухова Ф. В., Шувалова М. Г., Мікеєва А. К. [1]. У пострадянський період слід відзначити праці Логінова Ф. Л., Ключа П. П., Богун Л. В [2].

Постановка завдання. Дана стаття присвячена історії підготовки кадрів для пожежної охорони УСРР у міжвоєнний період. Метою статті є проведення аналізу організаційних питань і практичної роботи по створенню системи пожежно-технічної освіти в Україні. Безпосередніми завданнями є висвітлення передумов формування пожежно-технічної освіти, основних проблем в підготовці кадрів для пожежної охорони, виявлення впливу тоталітарного управлінського апарату на кадрову політику в галузі пожежної безпеки.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що вперше започатковано комплексне дослідження історичних передумов створення пожежно-технічної освіти в Україні, здійснено аналіз позитивного досвіду і помилок в організації системи підготовки кадрів для пожежної охорони, визначено

вплив тоталітарного управлінського апарату на кадрову політику в галузі пожежної безпеки.

Виклад основного матеріалу. Визвольні змагання 1917–1920 рр. та іноземна інтервенція залишили по собі розграбовані пожежні обози, зруйновані пожежні депо, катастрофічну нестачу кадрів у пожежних підрозділах та ліквідацію єдиної системи організації та управління протипожежним захистом. Початок 20-х років для пожежної безпеки міст та сіл УСРР залишався досить драматичним. Згадуючи цей період, начальник Центрального відділу пожежної охорони К. М. Яічков зазначав: “Усім нам пам’ятні 1920–1922 роки, коли пожежі обрушилися на нас зі страшною силою, знищуючи цілі міста, села і селища; лісові та торф’яні пожежі знищили велику кількість палива і будівельного лісу, завдали величезних збитків усьому народному господарству” [3, 8]. Посуха 1921–1922 рр. в Україні не лише позначилася на продовольчому стані республіки, але й до краю загострила ситуацію з пожежною безпекою поселень.

Загальнореспубліканські органи управління пожежною охороною були утворені в Україні лише у 1921 р. Так, при Головному управлінні комунальним господарством НКВС УСРР з січня 1921 р. почав діяти Всеукраїнський центральний пожежний відділ [4, арк. 29]. Саме на нього покладався обов’язок відродити пожежну охорону республіки.

Відсутність кваліфікованих фахівців на місцях у сукупності з фінансовими проблемами не давали можливість провести необхідні протипожежні заходи. Через низьку оплату праці багато пожежних спеціалістів залишали підрозділи та йшли працювати в інші галузі. Між тим, намагаючись поповнити ряди вогнеборців, біржі праці наймали на роботу в пожежні команди людей без належної перевірки кандидатів [4, арк. 5]. Запорукою виходу пожежної охорони з кризи міг стати лише загальний економічний підйом та реорганізація системи підготовки кадрів.

З метою поліпшення ситуації з “кадровим голодом” у підрозділах пожежної охорони УСРР нарком внутрішніх справ В. М. Манцев у січні 1922 р. видав циркуляр щодо покращання трудової дисципліни. Одночасно уповноваженому Народного комісаріату праці пропонувалося в тижневий термін провести мобілізацію осіб, які мали звання пожежних техніків та інструкторів, або тих хто займали не менше року керівні посади в професійних, фабрично-заводських, залізничних, портових чи добровільних пожежних командах [4, арк. 6-6 зв.]. Вказана категорія осіб повинна була призначатися на керівні посади пожежних підрозділів. Від мобілізації звільнялися лише пожежні інваліди та особи старші 55-річного віку. За ухилення від явки по мобілізації винних притягували до відповідальності перед судом воєнних відділів Ревтрибуналу.

Проте трудові мобілізації не дали бажаних результатів. Їй надалі зберігалися важкі умови праці та мізерна заробітна плата, що викликали постійну плінність кадрів у пожежних командах. У квітні 1922 р. начальник ЦПВ доповідав у Головкомгосп НКВС, що із 20 тис. необхідних за штатами пожежних працівників в Україні працювало лише 8 тис. [4, арк. 31]. З метою підготовки керівних кадрів пожежної охорони у 1921 р. у Харкові були відкриті Всеукраїнські курси пожежних техніків. Центральний пожежний відділ вніс пропозицію про відкриття подібних курсів у кожній губернії.

Так, у серпні 1921 р. однорічні курси пожежних інструкторів були відкриті при Двірцевій пожежній команді м. Києва. Перший набір київських курсів складався з 12 осіб [5, 56]. Це були досвідчені пожежники, які користувалися авторитетом у своїх товаришів. Після закінчення навчання вони були призначені на керівні посади пожежних підрозділів Київської губернії. Однак, пропозиція щодо створення губернських пожежних курсів так і не була реалізована повною мірою в Україні. Більше того, у зв’язку із припиненням фінансування після двох випусків

Секція 4. Місце та роль гуманітарних знань в процесі підготовки фахівців органів державного управління

пожежних фахівців у 1922 р. Всеукраїнські курси пожежних техніків у Харкові були закриті. Проведення нової економічної політики в Україні на початковому етапі перекреслили всі зусилля пожежних управлінців. У зв'язку з відсутністю фінансування курси, як не прибуткові організації, почали повсюдно закриватися, а працівники пожежної охорони підпадали під скорочення.

У квітні 1922 р. пожежним керівництвом був розроблений план роботи на друге півріччя 1922 р. Позитивним кроком у майбутньому вирішенні проблем протипожежного захисту стало рішення Центрального пожежного відділу про створення наукової розробки пожежних питань на основі вивчення теоретичних проблем пожежної справи. Для чого мали створюватися технічні відділи при пожежних управліннях. Таким чином, упродовж 1921–1922 рр. в Україні сформувалася чітка система протипожежної охорони республіки підпорядкована Центральному пожежному відділу Головного управління комунального господарства НКВС УСРР. Боротьба з пожежами почала вестися по двох напрямках: покращення засобів гасіння та проведення превентивних заходів попередження пожеж.

Ситуація з організацією підготовки кадрів для пожежної охорони України суттєво покращилася у другій половині 20-х років, коли знову повернулися до створення пожежно-технічних курсів для командного складу пожежних підрозділів. Наприкінці 20-х років розгортаються громадські рухи під керівництвом партійних та комсомольських організацій щодо виконання ударними темпами п'ятирічки. Лозунги “догнати і перегнати”, “п'ятирічку за чотири роки” підхоплюють й пожежні колективи. Подібні ударні темпи стосувалися й підготовки кадрів. Повсюдно в УСРР спостерігалися явища щодо скорочення термінів підготовки та перепідготовки спеціалістів для швидкого поповнення професійних пожежних підрозділів. Зрозуміло, що подібна ініціатива не сприяла професійному становленню пожежних спеціалістів командної ланки, враховуючи те, що термін підготовки фахівців і до цієї ініціативи був мінімальним.

9 червня 1928 р. вийшла постанова РНК УСРР щодо розгортання пожежно-технічних курсів для командного складу пожежної охорони та курсів підготовки сільських пожежних працівників. Ваговим внеском в організацію системи підготовки висококваліфікованих кадрів для підрозділів пожежної охорони стало прийняття постанови РНК УСРР від 17 липня 1928 р. про створення в м. Харкові дворічних постійно діючих Всеукраїнських пожежно-технічних курсів [6].

Одночасно ВРНГ УСРР організувала низку короткострокових курсів підвищення кваліфікації керівників пожежної охорони підприємств. Зокрема, подібні курси діяли у Харкові з терміном навчання 3 місяці та кількістю курсантів до 30 осіб [7, 29]. Курси діяли як безперервні і комплектувалися щоквартально новим складом слухачів. На час навчання за всіма курсантами зберігалася заробітна плата. Такі курси мали випускати щорічно до 120 працівників пожежної охорони.

Подібні кроки здійснювало й керівництво Управлінь пожежної охорони сусідніх з УСРР регіонів Радянського Союзу. Зокрема, з метою вирішення проблеми підготовки професійних кадрів для підрозділів пожежної охорони Кримської АРСР постановою Раднаркому від 9 червня 1928 р. Управління комунальним господарством Кримської АРСР у 1929 р. відкрило пожежно-технічні курси з перепідготовки командного складу [8, 20]. Навчальна програма курсів була розрахована на 9-місячний навчальний рік. Кошти на утримання курсів виділялися Росдержстрахом та зацікавленими відомчими організаціями.

Наприкінці 20-х рр. ХХ ст. в Радянській Україні відбувалися негативні процеси пов'язані з розгортанням репресій проти інженерно-технічних кадрів. “Шахтинська справа”, “справа Промпартії” стали першою засторогою для

спеціалістів із дореволюційними дипломами. Не минули репресії й пожежну охорону України. Особливо постраждали пожежні гарнізони Києва та Харкова. Зокрема, у 1929 р. був заарештований та репресований по сфабрикованій НКВС справі “Промпартії” начальник Харківської пожежної команди Микола Михайлов.

Водночас НКВС посилює нагляд за діяльністю підрозділів пожежної охорони, за підбором кандидатів до пожежних курсів та пожежно-технічних навчальних закладів з метою недопущення “засмічення їх сторонніми елементами” [9, 24]. Для реалізації принципу класового відбору в пожежну охорону, 2 грудня 1929 р. виходить циркуляр НКВС за № 6 щодо розширення робітничого та бідняцького прошарку серед кандидатів до вступу у пожежно-технічні навчальні заклади та курси перепідготовки кадрів. Зокрема встановлювалися квоти для кандидатів на вступ – для робітників не менше 75 % місць, для батраків та бідняків не менше 10 % [10, 5].

Розуміючи значимість кадрового фактору в організації ефективного протипожежного захисту, керівництво Центрального пожежного відділу намагалося організувати єдину систему пожежно-технічних навчальних закладів за допомогою якої можна було б підготувати та перепідготувати необхідні для пожежної справи технічні кадри. Така система мала включати в собі: пожежні технікуми для підготовки самостійних керівників і організаторів пожежної справи, центральні курси підвищення кваліфікації вищого персоналу великих пожежних управлінь і організацій, пожежно-технічні курси обласного значення для перепідготовки середнього пожежного командного складу, короткочасні пожежно-технічні курси для перепідготовки сільських працівників пожежної охорони – начальників сільських добровільних пожежних дружин, волосних та сільських пожежних старост [10, 4]. Водночас керівний орган пожежної охорони України проводив заходи щодо раціонального використання пожежно-технічних кадрів, покращання матеріального та службово-правового становища пожежно-технічних працівників.

Нажаль, остаточно, така система підготовки кадрів для Центрального пожежного відділу НКВС УСРР була затверджена постановою РНК УСРР лише 9 червня 1930 р. [10, 4]. Зокрема, у 1930 р. по всіх окружних центрах були створені 3-х місячні курси перекваліфікації пожежних працівників комскладу промисловості і сільського господарства з визначеною кількістю до 35 осіб на округу. Кошти на утримання курсів надходили з місцевих бюджетів, відрахувань Держстраху та промисловості [7, 29]. Ставилися завдання щодо перепідготовки до тисячі осіб на рік.

Таким чином, упродовж другої половини 20-х рр. ХХ ст. в УСРР була створена цілісна система підготовки та перепідготовки кадрів для підрозділів професійної і добровільної пожежної охорони НКВС та інших відомств і промислових об'єднань Радянської України. Водночас, розширювалася мережа пожежно-технічних курсів.

На початку 30-х рр. в Україні швидкими темпами проходить індустріалізація та тотальна колективізація, посилюються урбанізаційні процеси. Нові масштабні перетворення вимагали додаткових кваліфікованих кадрів для пожежної охорони відомств, підприємств, організацій, колгоспів. Між тим, розгорнута система підготовки кадрів пожежних спеціалістів давала лише перші результати, тому кадровий голод продовжував істотно впливати на роботу як професійних так і добровільних пожежних підрозділів. Керівники пожежних управлінь на місцях неодноразово відзначали “гостру потребу в кваліфікованих пожежних працівниках і особливо командного складу”. Зокрема типовою для великих промислово-індустріальних центрів республіки була ситуація з пожежними кадрами Сталінського району. В січні 1932 р. часопис “Пожарное дело” відзначав: “Керівники деяких пожежних організацій промисловості не мають спеціальної та загальноосвітньої підготовки, сільські ж працівники зовсім не знайомі з пожежною справою ...” [11, 29].

Секція 4. Місце та роль гуманітарних знань в процесі підготовки фахівців органів державного управління

У цей період поставала потреба щодо відкриття 3-місячних пожежно-технічних курсів для підготовки та перепідготовки молодшого командного складу пожежних організацій промисловості та села у кожному районному центрі. Зокрема подібні курси були відкриті при комунальній пожежній команді в м. Сталіно 20 червня 1931 р. Перший набір складався з 28 осіб. Продовжував існувати класовий принцип при відборі кандидатів. Курсанти були звільнені від чергувань у своїх частинах, а для проходження практики прикріплені до міської пожежної команди. Навчальний курс був розрахований на 587 годин [11, 29].

Навчання проводилося за рахунок організацій, які направляли курсантів. Його вартість сягала у 1931 р. 459 крб. на особу. Курсанти були забезпечені на період навчання гуртожитком, безкоштовним харчуванням, необхідними навчальними посібниками та обладнанням. Подібний досвід підготовки кадрів для пожежних підрозділів району дав позитивні результати. Майже всі випускники курсів 1931 р. отримали командні посади. Враховуючи це, Управління пожежної охорони Сталінського району 12 січня 1932 р. відкрило 6-місячні курси з набором 25 курсантів [11, 29].

Таким чином, підготовки пожежних кадрів для промисловості мала свої особливості. Зокрема від претендентів на відповідні посади вимагалось не лише вміння з організації профілактики та тактики гасіння пожеж, але й знання технології відповідного виробництва, виробничих процесів, особливості поведінки в умовах високих температур матеріалів, які використовувалися у виробництві тощо.

Існуюча система підготовки кадрів, в основному пожежно-технічні курси при УПО, в першу чергу приділяла увагу підготовці та перепідготовці пожежних спеціалістів для комунальних пожежних організацій. У зв'язку з цим інші відомства отримували обмежену кількість місць на курсах. Були випадки коли заплановані кошти на підготовку спеціалістів для промисловості не використовувалися у зв'язку з відсутністю місць на курсах для представників заводууправлінь та трестів [12, 5]. Не кращою була й ситуація з підготовкою молодшого командного складу пожежних підрозділів промисловості – помічників начальників пожежної охорони підприємств, старших у змінах, старших пожежних караулів та постів.

Одним із виходів із цієї ситуації стало створення великими промисловими об'єднаннями власних пожежних курсів для молодшого командного складу пожежної охорони промисловості. Зокрема подібні курси були організовані у 1932 р. управлінням кадрів об'єднань «Союзмука» та «Заготзерно» терміном на чотири місяці з одночасною підготовкою до 25 курсантів без відриву від виробництва [12, 5]. Навчальний план курсів був розрахований на 480 навчальних годин і включав не лише профілактичний та тактичний блоки, але й знання виробничих процесів.

У 1936 р. у Києві відкрились дві школи для підготовки молодшого командного та середнього командного складу пожежної охорони. Загалом у першій половині 30-х рр. ХХ ст. у Радянському Союзі було завершено створення системи відомчою освіти пожежної охорони. Зокрема, вже у 1931 р. підготовка пожежних кадрів провадилася на базах Харківського, Ленінградського, Московського та Свердловського пожежних технікумів, на 16 обласних і крайових пожежно-технічних курсах, які підготували близько 600 чоловік командного складу пожежної охорони [5, 62].

Однак, якщо на початку 30-х рр. ХХ ст. питання підготовки низової та середньої ланки спеціалістів для Центрального управління пожежної охорони УСРР було фактично вирішено, то ситуація з підготовкою пожежних фахівців вищої кваліфікації – пожежних інженерів продовжувала залишатися відкритою.

Курси перепідготовки інженерів із пожежних техніків не могли охопити значної кількості працівників. Між тим спеціалісти подібної кваліфікації були

потрібні у першу чергу серед керівників як вищої, так і середньої ланки управління. Тому в питанні підготовки висококваліфікованих кадрів нагальною поставала проблема щодо організації спеціального науково-дослідного інституту та створення вищого навчального закладу зі спеціальною пожежно-технічною підготовкою [13, 3]. Певною спробою розв'язати цю проблему було відкриття відділення з підготовки пожежних інженерів у Ленінградському інституті інженерів комунального господарства у 1933/34 навчальному році. Але лише у 1938 р. пожежні підрозділи України прийняли перших пожежних інженерів, які закінчили Ленінградський інститут інженерів комунального господарства.

Висновки. Таким чином, створена система пожежно-технічної освіти, на початковому етапі становлення державної пожежної охорони в Україні, позитивно вплинула на поліпшення якості організації пожежогасіння, сприяла розвитку науково-технічної думки в сфері пожежної безпеки. Однак, тоталітарний контроль з боку керівництва НКВС привів до впровадження класового відбору в пожежну охорону, ідеологічного тиску на слухачів навчальних закладів, жорсткого припинення будь-яких проявів самостійності з боку викладацького складу.

ЛІТЕРАТУРА

1. Голубев С. Г. и др. Пожарное дело в СССР [Текст] / С. Г. Голубев под общ. ред. Н. А. Тарасова-Агалакова. – М. : Стройиздат, 1968. – 306 с. ; Обухов Ф. В. Советская пожарная охрана [Текст] / Ф. В. Обухов. – М. : Россельхозиздат, 1979. – 62 с., ил. ; Шувалов М. Г. Основы пожарного дела [Текст] / М. Г. Шувалов. – М. : Стройиздат, 1979. – 352 с., ил. ; Микеев А. К. Добровольная пожарная охрана [Текст] / А. К. Микеев. – М.: Стройиздат, 1987. – 397, [1] с.: ил.
2. Логинов Ф. Л. Ленинградское пожарно-техническое училище 1906–1986: исторические очерки [Текст] / Ф. Л. Логинов. – СПб.: ЛВПТУ, 1992. – 187 с. ; Ключ П. П. Кузница огнеборцев: очерк истории Харьковского института пожарной безопасности к 70-летию со дня основания [Текст] / П. П. Ключ, В. Г. Палюх, В. П. Пустомельник. – Х. : Фолио, 1998. – 270 с.; Богун Л. В. Вищі навчальні заклади ДСНС України: історія створення, особливості розвитку та етапи становлення [Текст] : автореф. дис. ... канд. іст. наук : 07.00.01 / Богун Лариса Володимирівна ; Черкас. держ. технол. ун-т. – Черкаси, 2016. – 19 с.
3. Яичков К. М. Борьба с пожарами. Краткое руководство, как вести борьбу с пожарами, преимущественно сельскими и лесными [Текст] / К. М. Яичков. – М. : изд-во Главного управления коммунального хозяйства НКВД, 1924. – 75 с.
4. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України. – Ф. Р-5. – Оп. 1. – Спр. 1755.
5. Кучер Г., Усатенко Л. Покорители огня: из истории пожарной охраны Киевщины [Текст] / Г. Кучер, Л. Усатенко. – К.: Ред. издат. отд. МВД УССР, 1969. – 132 с. ил.
6. Національний університет цивільного захисту України. Наша історія [Електронний ресурс] // Національний університет цивільного захисту України [Сайт]. – Режим доступу: <http://nuczu.edu.ua/ukr/about/history/>.
7. Кочегаров. Пожарно-техническое образование на Украине [Текст] / Кочегаров // Пожарное дело. – 1930. – № 4. – С. 28–29.
8. Яковлев С. Выпуск пожарных курсантов в Крыму [Текст] / С. Яковлев // Пожарное дело. – 1931. – № 8. – С. 20.
9. Мероприятия по улучшению работы Ленинградского пожарного техникума [Текст] // Пожарное дело. – 1930. – № 7. – С. 24.
10. Пожарно-технические кадры в плане пятилетки [Текст] // Пожарное дело. – 1930. – № 7. – С. 4–5.

Секція 4. Місце та роль гуманітарних знань в процесі підготовки фахівців органів державного управління

11. Головченко К. Сталинские пожарно-технические курсы [Текст] / К. Головченко // Пожарное дело. – 1932. – № 1 (83). – С. 29.
12. Казанский С. Подготовка пожарных кадров в системе «Союзмуки» [Текст] / С. Казанский // Пожарное дело. – 1932. – №12 (94). – С. 5.
13. Научно-исследовательская мысль в пожарной охране [Текст] // Пожарное дело. – 1932. – № 12 (94). – С. 3.

ТЕОРІЯ РАЦІОНАЛЬНОЇ СПРАВЕДЛИВОСТІ В ДИСКУРСАХ СУСПІЛЬНОЇ УГОДИ

Усов Д. В., д-р філос. наук, доцент

Черкаський інститут пожежної безпеки імені Героїв Чорнобиля

Національного університету цивільного захисту України

Постановка проблеми. Осмислюючи засновані на угоді справедливі чи несправедливі закони, сучасна політична філософія (передусім завдяки працям Дж. Ролза та Д. Готье) прагне зрозуміти як пов'язані між собою право та інтерес, користь та справедливість, що й зумовило особливості *предмету* дослідження статті – спроби всебічного аналізу вкорінених в гобсівському дискурсі суспільної угоди основних принципів теорії справедливості Д. Готье. До того ж в межах ідеї суспільної угоди актуалізується, як наголосив відомий канадійський філософ Ч. Тейлор, проблема моральності як проблема нашого слідування голосу природи всередині нас. Тейлор застосовує термін «атомізм» передусім «для назви сучасних доктрин, які або повертаються до теорії суспільного договору, або намагаються захистити у певний спосіб пріоритет індивіда та його прав перед суспільством, або репрезентують якийсь суто інструментальний погляд на суспільство» [5, 233]. В загально ж методологічному сенсі особливої актуальності ідеї суспільної угоди надає те, що остання є засадою всіх конкретних угод та істотних взаємин громадян та влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В самій ідеї суспільної угоди та її інтерпретації В. Керстінгом, Д. Готье, Р. Дворкіним, Дж. Ролзом, А. Сеном, Е. Тугендгатом, (частково досліджених в роботах вітчизняних – А. Єрмоленко, Н. Кудрявцева, Л. Ситніченко, М. Тур та російських філософів – Т. Алексеева, Г. Канаш, Б. Кашніков, Е. Соловйов), її визначальному зв'язку з найістотнішими проблемами сучасної етики, політичної філософії та філософії права висвітлюється її як загальноєвропейське, так і загальнолюдське значення. Зауважимо, що критика нібито неправдивого універсалізму ліберальної теорії суспільної угоди та властивого їй спрощеного бачення принципів справедливого розподілу розмаїтих соціальних благ в відомій книзі Дж. Грея «Поминки по Просвітництву» є також певним аргументом на користь реконструкції основних методів та принципів неметафізичної теорії суспільної угоди та раціональності і Дж. Ролза, і Д. Готье. Адже, як свідчить уважне прочитання роботи Грея, його критичні закиди про сутнісну приналежність принципу індивідуалізму стосується не лише праць Ролза, але й творів Р. Дворкіна, Б. Акермана, Д. Готье. Як наголошує Грей, роботи названих авторів нібито об'єднує з працею Ролза прагнення поставити «неісторичний та абстрактний індивідуалізм на службу легалістській та юридичній парадигмі в політичній філософії. Завдання політичної філософії розуміється як створення ідеальної конституції, в ідеалі – конституції на всі часи і для країн та народів» [1, 22]. До того ж звідси робиться висновок про те, що коли б хоч мінімальний рівень політичної моралі втілюється в принципах справедливості та права, то права людини відтісняють на другий план права спільнот, їх норми та цінності.

Постановка завдання. Наполягаючи на тому, що найістотнішим для успішного укладання контракту є чесність та неупередженість самої процедури договірної ситуації, Готьє спирається на гобсівський дискурс суспільної угоди та політичної антропології. Якщо з дискурсом суспільної угоди Готьє роздуми Т. Гоббса пов'язані безпосередньо, на чому наголошує сам Готьє, то відгомін гобсівських ідей ми можемо віднайти також і в роздумах про владу Макса Вебера, проте розуміння першим влади є дещо ширшим, йдеться про три типи влади (не як мети, а як засобу): над природою, іншими людьми та над собою. В чому ж полягає ця схожість та відмінність. Принципово важливим є також узасадничений Гоббсом принцип суспільної угоди як новий суспільний принцип регуляції діяльності, що засвідчує про істотний для сучасної політичної філософії та філософії права перехід від телеологічних (античних та середньовічних) до правових (сучасних) уявлень про справедливість.

Виклад основного матеріалу. Дійсно, суспільна угода для Гоббса є синонімом домовленості індивідів щодо стійкого державного порядку спроможного врятувати людей від жахів «природного стану» з його «війною всіх проти всіх». Цю трагічну картину самотнього, бідного та короткочасного життя Гоббс переконливо зображує в своєму «Левіафані». Т. Гоббс неодноразово наголошує на притаманності індивіду в його «первісному стані» почуття страху та взаємної небезпеки, яке і породжує можливість угоди індивідів щодо припинення «війни всіх проти всіх» та досягнення громадянського миру. Саме в Гоббса (що безумовно імпонує Д. Готьє та його послідовникам) інтерес став способом опосередкування двох вимірів регулювання поведінки індивіда вже в громадянському суспільстві – особистої, персональної заборони на поведінку властиву «первісному станові» та простої можливості домовитися щодо відмови від агресивної поведінки. Взаємний інтерес надає також можливість продовження дії спочатку лише простої мирної угоди переконаних хижаків та певного пом'якшення незворушно-жорсткої Гоббсової концепції держави в межах якої індивід змушений жертвувати не лише своїми пристрастями, але й самим правом, спираючись на особисту здатність розрізнення добра та зла. Проте тут виникає нова для Гоббса, проте актуальна і до сьогодні проблема суперечливості індивідуальної та суспільної свідомості – як можна поєднати власний інтерес з об'єктивністю незацікавленого розуму? Відповідь Гоббса проста – спочатку думай не про щастя, а про те, як уникнути смерті. Але простота цієї відповіді доповнюється його розумінням неупередженості, раціональності, якому властиве непідвладне зовнішньому примусу вільнодумство. Таким чином, вже завдяки Гоббсу (а це він наголошує в «Левіафані») ми можемо стверджувати, що жодна людина навіть під страхом смерті не може думати інакше, ніж її переконує власний розум.

Зауважимо також, тоді як Гоббс у своїх спробах обґрунтування основних норм державно-правового суспільного ладу спирається на інструментально-стратегічний розум та негативно-конфліктне тлумачення природи людини, Руссо йде принципово іншим шляхом, акцентуючи увагу на формальних умовах легітимації. Руссо, на відміну обґрунтування правових та моральних принципів поза історичними умовами, але на засадах конкретного договору, звертається, як відомо, до процедурного типу легітимації, що є, по суті, подальшим, продуктивним розвитком гобсівського бачення суспільної угоди переважно як угоди емпіричної. Через низку принципово важливих методологічних зрушень до теорії суспільної угоди Гоббса та Локка, а потім і Руссо звертаються майже всі відомі в царині сучасної політичної філософії автори, наголошуючи на виправданій логічності її розвитку: розрив з природним станом означає новий суспільний принцип регуляції діяльності – він показує, яким чином у поведінці людей місце інстинктів може

Секція 4. Місце та роль гуманітарних знань в процесі підготовки фахівців органів державного управління

заступати справедливості. А індивід з усіма своїми природними правами погоджується зі спільнотою лише за умов існування таких правил, які виражають загальний інтерес. Завдяки Руссо розпочинається перетворення розуму індивідуального приватного інтересу в осердя демократичних процедур, вихід цього розуму (вже як розуму практичного) за вузькі межі простого, емпіричного компромісу між учасниками емпіричного консенсусу. «Суспільна угода» Т. Гоббса – це, передусім, угода індивідів щодо усталеного державного устрою, якої вони досягають, опинившись сам на сам перед жахами «природного стану» («війни всіх проти всіх»), коли в світі панує постійна небезпека насильницької смерті, а життя людське є самотнім та незахищеним. Порятунком, виходом із такого стану речей може стати віднайдене розумом загальне правило, яке забороняє дії небезпечні для людського життя та є заснованим на біблійній максимі: чинити щодо інших так, як ти бажаєш щоб вони діяли щодо тебе. Таким чином, особливістю, чи вірніше – сенсом тлумачення «природного закону» розуму є те, що саме в ньому полягають витоки емпіричного варіанту «суспільної угоди».

Гоббс стверджує, що основні принципи суспільної угоди та прагнення людини діяти справедливо та неупереджено впливають не з безумовно-всезагальних структур розуму, а з умовно-категоричної, конвенційної згоди на відмову, заборону брати участь у згубному всезагальному соціальному конфлікті. Більше того, заснований на такій згоді принцип справедливості не є власне метафізичним, універсалізуючим справедливості, а лише тимчасовим принципом, який потребує (для його ж дотримання) подальшої якщо не метафізичної, то державно-політичної легітимації, тобто виникнення держави, правителя і т. д. Таким чином, завдяки Т. Гоббсу була сформульована наступна, важлива для умов здійснення справедливості, інтуїція модерного світу – взаємна відмова від свободи мусить відбуватися в певних, спільно визнаних межах. Зауважимо також, що саме місце ідеї суспільної угоди в контексті конституювання модерної політичної філософії та осмислення нею секуляризованих, заснованих на автономії, тобто здатності людських істот установлювати для себе власні закони стало предметом дослідження відомих європейських філософів сьогодення. На думку Ю. Габермаса, істотно пов'язаним з ідеєю суспільної угоди стало перетворення права (через його десакралізацію) на фундаментальне джерело легітимності та атрибут людського буття. Легітимувальної сили набувають саме горизонтальні соціальні взаємини людей, які й втілюються (на чому наголошують класики європейської філософії Нового часу) в суспільній угоді. На її засадах виникає світська за своєю природою, виправдана передусім вільним прагненням її учасників, система прав людини: замість закону Божого починають говорити про закон природи та закон як сукупність правових норм.

Нові суспільні реалії викликають необхідність по-новому осмислити становище людини та її відчуття свободи. прав. В теоріях суспільної угоди, зокрема в працях Т. Гоббса, поняття свободи розглядається ще переважно за допомогою природничо-наукової термінології, наприклад, визначення його через поняття відсутності опору. Адже, на його думку, вільною є людина, якій ніщо не заважає робити бажане.

Проте і в такий спосіб йдеться про значущість для модерного суспільства заснованого на десакралізації суспільних відносин реального перетворення саме угоди в засаду відносин правових, що й було втілено в теоріях суспільної угоди та притаманному їй новому баченню взаємозв'язку індивіда як суб'єкта власності та суб'єкта права. На цій підставі лише власник, індивід з притаманним йому правом розпоряджатися своїм «Я» може укласти справедливую угоду з іншими такими ж індивідами.

Порівняння двох сучасних теорій суспільної угоди як теорій справедливості – Дж. Ролза (справедливість як чесність) та Д. Готьє (справедливість як взаємна користь), є принципово важливим для їх глибшого розуміння. На цьому наголошує, наприклад, Б. Беррі, означаючи їх відмінність, яка полягає в тому, що Дж. Ролз спирається на принцип «запони незнання», для досягнення з його допомогою рівноправності учасників суспільної угоди. Людина ж в політичній антропології Д. Готьє є конкретною людиною, якій властива вся інформація і про себе, і про інших. І висхідний простір такої людини перетворюється на територію, вивільнену від моральних принципів, а «принципи справедливості перетворюються на принципи самообмеження, заснованих на раціональних, іноді егоїстичних інтересах» [4, 9].

Дж. Ролз означає свою теорію справедливості як сучасну версію теорії суспільної угоди і завдяки його версії контрактуалізму (який, спираючись на кантівську версію суспільної угоди, виходить з того, що необхідно поважати кожного конкретного індивіда, а моральні принципи мусять бути виправданими щодо нього, тобто вимога дотримання чесної та неупередженої угоди зумовлена зовнішніми щодо неї причинами) сучасний філософський та політичний дискурс стає свідомим того, що заснована на принципах свободи та рівності ідея суспільної угоди є втіленням основних демократичних цінностей, демократичних способів регулювання взаємин громадян та влади. А запропонована Ролзом (на засадах модернізованої теорії суспільної угоди) інтерпретація принципів соціальної справедливості не обмежується лише опертям на інструментальну теорію раціональності, зважаючи на нагальну й до сьогодні потребу узгодження протилежних, часто конфліктуючих між собою намірів та інтересів. Згідно з розумінням Ролзом справедливості як чесноти, «принципи справедливості для основної структури суспільства є предметом первісної угоди. Це ті принципи, що вільні й розважливі особи, зацікавлені в плеканні своїх власних інтересів, приймають у такій собі початкові позиції рівності як такі, що визначають фундаментальні умови їхнього осоціалення. Ці принципи мають регулювати всі подальші домовленості» [4, 36–37].

Обґрунтовуючи договірний характер своєї теорії справедливості, Ролз повертає договірну теорію (яка далі й далі відходила на другий план під натиском прагматичних та аналітичних поглядів) до життя. Йому надзвичайно імponує те, що ідея суспільної угоди дає можливість об'єднати (шляхом згоди, компромісу як процедури вирішення проблеми) різноманітні, часом навіть відмінні інтереси та цінності. Вона є також, вважає Ролз, більш адекватною (ніж заснований переважно на інструментально-технічній або ж стратегічній раціональності утилітаризм, котрий прагне лише до зиску) плюралістичній сутності сучасного суспільства. Ролз розглядає суспільну угоду як домовленість, але досить широку, тобто таку, що є витоком політичних прав та обов'язків громадян, механізмом справедливого захисту їхніх інтересів та основою принципів справедливості. Описуючи основну «ідею справедливості», він наголошує: «ми мусимо уявити собі, що ті, хто бере участь у соціальній співпраці, разом, у спільній соціальній дії виберуть принципи, які визначають їхні основні права та обов'язки, а також розподіл соціальних благ. Підписуючи цю суспільну угоду, люди повинні раз і назавжди вирішити, що є справедливим, а що – несправедливим, а ті принципи, які вони виберуть в якості справедливих, мусять бути головними для подальшої критики та реформування суспільних інституцій» [4].

Якщо раціонального суб'єкта Ролза спіткала далеко неоднозначна доля, то ще більшою мірою сказане стосується героя політичної антропології Д. Готьє, основна інтуїція якої сформульована ним на початку роботи «Мораль за угодою», де справедливість є одночасно і взаємовигідною, і неупередженою межею для

Секція 4. Місце та роль гуманітарних знань в процесі підготовки фахівців органів державного управління

егоїстичних інтересів: «Обов'язок є вищим від користі, проте дотримання обов'язку є насправді вигідним» [8, 2]. Якими ж є ті обмеження, про які невпинно повторює Готьє – моральними (якщо він називає свою теорію «теорією моралі») чи нормативно-раціональними (що випливає з самої суті його теорії)? Засадою теорії моралі Д. Готьє варто справедливо вважати розуміння раціональності як максимізації обґрунтованих переваг так би мовити «людини економічної». Саме таке розуміння людини має стати, на думку Готьє, осердям розважливої політичної антропології, яка орієнтується не інтерес, а на вигідне надання переваг, тобто на користь. Проте як узгодити такий суб'єктивний підхід з бажаннями інших людей? Тут Готьє звертається до теорії ігор, адже максимізація надання переваг неможлива без ситуації вибору. Готьє звертається до особливого гри – контракту. Таким чином, його теорія раціонального вибору починає називатися «теорією раціонального контракту».

Якщо М. Сендел та Ч. Тейлор були першими, хто розкритикував, строго та прискіпливо окреслив межі раціонально-антропологічної складової теорії Дж. Ролза, власне відкинувши властивий їй погляд на людину як на вільну й раціональну істоту, то ще більшою мірою сказане стосується теорії Готьє. Адже він, так само як і інші прихильники останньої, йде хибним шляхом і для ствердження переваг принципу справедливості перед принципом блага змушений черпати силу з неправдивого метафізичного джерела витлумачення первинного смислу та значущості раціональності індивіда та його індивідуалізму. Готьє вважає, що неупереджені норми раціонального вибору, яких потребують індивіди у своєму суспільному житті, є одночасно схожими на моральні норми і відмінними від них. А сам контракт, наголошує філософ, є різновидом угоди узасадниченої взаємовигідним обміном. Яка ж роль тут належить справедливості, коли настає її черга регулювати взаємини індивідів?

Відповідь Готьє є по-справжньому філософською – справедливість, як особлива форма раціональності, потрібна не лише для того щоб залагоджувати та дотримуватися контракту, але й для визначення самих умов досягнення контракту як справедливих, умов, за яких неможливо зловживати інтересами інших людей та перекладати на плечі інших свої витрати. Таким чином, Готьє прагне якомога більше уваги приділити породженій західною, переважно ринковою за своєю суттю, цивілізацією ринковій взаємодії, яка потребує досить жорстких заборон [8, 19].

Осмыслиючи поставлене теоретичне та практичне завдання, Готьє вважає, що необхідність моралі органічно пов'язана із практичним застосуванням стратегічної раціональності та розумінням справедливості як раціональної кооперації і зрештою дуже нагадує власне моральну норму. Пропонуючи всім можливим учасникам суспільних відносин досягти справедливого контракту, Готьє називає свою концепцію «максимальною відносною поступкою», точкою, де перетинаються інтереси усіх учасників контракту. Важлива для цього висхідна позиція, яка в традиційних теоріях суспільної угоди має назву «природного стану», є звільненою від моралі територією, а принципи справедливості виступають способами самообмеження, погодження яких є раціональною відповідністю власним інтересам. Осердям критики Готьє теорії Ролза є те, що останній абстрагується від цілої низки важливих людських якостей, здібностей та талантів, які є надто істотними і мусять бути приналежними до будь-якої теорії справедливості [8, 254].

В означеному річищі Готьє окреслює три основні принципи справедливості: перший полягає в максимальній відносній вигоді. Для досягнення раціональної взаємовигідної угоди Готьє вводить другий принцип – справедливими та

раціональними мусять бути не лише умови досягнення контракту, але й його дотримання. Такий крок є цілком логічним – коли контракт підписано, саме тоді виникає практична спокуса (та теоретична проблема подолання конфлікту суцього та належного) – досягти найбільшої користі для себе, навіть через порушення взаємовигідного контракту. Саме в цьому принципі сконцентровано наступне прагнення Готьє – сподіватися на раціональність моралі учасників суспільної взаємодії. І зрештою, звертаючись до осмислення засад контракту у вигляді третього принципу справедливості, Готьє зазначає, що навіть добровільний контракт не може бути заснований на несправедливості, на обмані та насильстві, а його виконання не можна вважати раціональним. Тобто взаємовигідне укладання угоди, передбачене останнім принципом справедливості, можливе лише між вільними та рівноправними індивідами.

На відміну від Готьє та на протигагу йому, Е. Макінтайр приходить невтішних висновків, що модерна епоха зробила головне – позбавила наше життя наративної єдності. До того ж ми, як і сучасна людина загалом, дедалі більше покладається у здійсненні вибору на інституційні структури, а не на традиційні норми доброчесності, що призводить до появи «одновимірної людини», тобто зникнення власне моральних вимірів людськості. Витоки цієї кризи вбачаються мислителю у радикальному розмежуванні між належним і суцим у західній новоєвропейській філософській думці (згадаймо принцип Г'юма про неможливість виведення належного із суцього). Макінтайр наголошує на підміні моральної поведінки та думки орієнтацією на виконання формальних правил, які, своєю чергою, спираються або утилітаристський принцип корисності, або на кантівський принцип безпосередньої імперативності морального закону. Таким чином, сучасна людина неначе потрапляє в зачароване коло, де налаштованість лише на виконання обов'язку перетворюється у відверту сваволю, а сваволя – у відверту здатність людини перетворитися на об'єкт маніпулювання. Позбавлені історичної наративності мораль та право мають вкоріненість лише в особистому виборі суб'єкта, який мислить та діє з огляду на певний «життєвий наратив» [2, 318]. І ця конкретно-історична зумовленість є принциповою для автора цитованої праці «Поza чеснотою». Адже насправді кожен із нас є чийось сином чи донькою, «я чийсь двоюрідний брат або дядько; я громадянин цього міста, член цієї професійної спілки, належу до певного клану, племені, роду, нації. У результаті із минулого своєї сім'ї, мого міста, мого роду, племені, нації я отримую велику кількість прав та обов'язків, спадків, очікувань тощо. Вони становлять даність мого життя» [2, 209-210]. Таким чином, із численних «належностей» особи до різних історично нам даних та безпосередніх спільнот, виникає низка міжлюдських взаємин, які стають засадою справедливості. То ж остання – не абстрактний виплеканий кабінетним філософом, принцип. Вона – плід розмаїтого дерева життя, якому мало загрожує наша критична рефлексія.

Розмірковуючи на тим, де шукати порятунок від сучасних проблем та конфліктів, Макінтайр, як і інші комунітаристи, звертається до Аристотеля, його етики чеснот, та до спільнот, як бажаних, єдино людських форм соціального буття. Саме спільнотам, на його думку, належить особлива соціально-інтегративна роль: адже їх головні чесноти не лише сприяють спільним колективним діям, але й відновлюють традицію, як втілення необхідного людині історичного контексту. Слідом за Аристотелем, Макінтайр вважає політичну спільноту найвищою формою соціальності, а найвищою етичною чеснотою – патріотизм. «Патріотизм визначається як особлива лояльність стосовно даної нації: таку лояльність може виявити лише той, хто сам до цієї національності належить» [3, 525].

Секція 4. Місце та роль гуманітарних знань в процесі підготовки фахівців органів державного управління

Проте конфлікт, несумісність універсалістської моралі та вимоги патріотизму означає, за Макінтайром, що патріотизм, як сукупність певних вимог щодо підтримки та захисту свого народу, є передумовою моралі як такої. Захищаючи свою землю, країну чи народ, патріот не просто захищає певну територію виходячи із інтересів самозбереження, він захищає свій «моральний спадок», який дає можливість йому бути саме тією чи іншою людиною. Проте питання про можливість універсалістської моралі залишається для філософії чеснот Е. Макінтайра відкритим: адже мораль є незвідною до моральних правил окремої спільноти, яка не може замінити людям їх соціальне буття загалом. Йдеться не лише про теоретичні труднощі, які переконливо експлікує О. Гьофе. Важливішими є актуальні для нас практичні складності, пов'язані з можливістю та необхідністю розв'язання різноманітних конфліктів.

Не лише Макінтайр, але й інші комунітаристи наполягають на тому, що принципи справедливості не мають виходити абстрактних деонтологічних принципів. Так, на думку М. Сендела, деонтологічний універсалізм І. Канта та Дж. Ролза неможливі без концепції індивіда як «беззмістовної самості», яка завжди зберігає певну дистанцію між своїми обставинами і певною частиною своєї самості. Іншими словами про те ж саме говорить і Ч. Тейлор не лише в «Етиці автентичності», але й «Джерелах себе». Йдеться, на думку останнього, не лише про значущість для особистості її багатовимірною морального та мовного простору, який окреслює межі певної спільноти. Адже ми, шукаючи відповідь на запитання про те, ким я є, занурюємося в проблему ідентичності.

Відповідь на питання про ідентичність суб'єкта полягає у визначенні його інтерсуб'єктивних відношень, у цьому сенсі «неможливо бути самістю на самоті, самість існує лише в тому, що можна назвати діалогічними мережами» [6, 55]. За Тейлором, визначення ідентичності нагадує орієнтування у просторі смислів, основні точки якого задаються певними контекстуально-зумовленими чіткими оцінками, які впливають на розуміння того, що є основним благом. Тому право не може бути пріоритетнішим за добро, оскільки підставою моральності є не абстрактне розуміння належного, а контекстуально зумовлені інтерсуб'єктивні оцінки, що впорядковують моральний простір. Таким чином, згідно з Ч. Тейлором, Е. Макінтайром та М. Волзером, справедливим є те суспільство, яке розбудоване на засадах спільних цінностей, а головним стає питання про наші спільні смисли.

Заснований працями «За чеснотою» Е. Макінтайра, «Лібералізм та межі справедливості» М. Сендела та «Спільнота, анархія та свобода» Майкла Тейлора, претендуючи на роль теорії ідентичності з метою створення ніби нового, більше орієнтованого на чуття солідарності, суспільства, комунітаризм мусив би визнати в якості своєї основної засади морально-політичний лібералізм. Проте наголосимо – розумний лібералізм, здатний забезпечити головну запоруку розумності наших дій та вчинків лише на обширах певної традиції. Адже саме розум (контекстуально зумовлений, комунікативний чи трансцендентальний) виступає запорукою справедливості. І не лише справедливості, але, визнання, свобода, відповідальність, толерантність можуть включати розумні аргументи, також чуття симпатії та солідарності.

Саме в цьому, непоміченому і Готьє, контексті, О. Гьофе вважає за доцільне говорити про комунітаризм не лише як альтернативу лібералізму, а як про доповнення до нього. Головним же предметом критики комунітаристського світобачення мають стати сумніви щодо можливості позаісторичного, заснованого на суспільній угоді, обґрунтування моралі. Знову звернемося, разом із О. Гьофе, до зразка комунітаристського мислення – до творів Е. Макінтайра. Як засвідчує назва

його другої головної праці «Чия справедливість? Яка раціональність?», він не визнає ніяких універсально значущих принципів справедливості. Аргументи ліберальної теорії прав людини також не видаються йому переконливими. Він ні разу не звертається до двох основних складових ліберальної теорії: соціально-філософської (де найважливішими є конкуренція та конфлікт) та моральної, яка тлумачить справедливість, як те, що люди винні одне одному. Протилежний ліберальному проект Макінтайра ґрунтується на життєвих формах та звичаях спільноти. Місце універсалізму в етиці заступає тут, якщо повторювати дослівно, вузька, парафіяльна етика. В осмисленні суспільного буття Макінтайра цікавлять не закономірності існування останнього, а насамперед така його складова як спільнота, яка є виток, простором існування наших норм, цінностей, уявлень про добро, істину та справедливість.

Висновки. Д. Готьє прагне вивести моральні принципи з чистої раціональності, постулюючи кооперацію як основний шлях для прийняття основних принципів справедливої взаємодії. Згідно ж з його концепцією моралі за згодою принципи справедливості або моралі, як постійно наголошує Готьє, є засадою можливої згоди раціональних індивідів і що виступає в якості взаємовигідного контракту забезпечення власних інтересів, а самі чесні та справедливі умови кооперації можуть бути визначені як принципи моралі. Останні притаманні наступні важливі риси: вони є внутрішніми, оскільки зачіпають волю індивіда, та неупередженими. Оскільки теорія раціональної угоди є осердям моральної концепції Готьє, то і її, як теорію справедливості Ролза, можна (разом з його ученицею Мартою Нусбаум) назвати досить обмеженою, бо вона не залишає гідного місця тим, хто не може чи не хоче брати участь у взаємовигідній кооперації. Можна також погодитися із закидами на відсутність уваги Готьє до проблеми стабільності суспільства, яка у Ролза, наприклад, забезпечується чуттям справедливості. Проте не переконливими видаються тези про те, що теорії чесного контракту Д. Готьє та справедливості як чесності Дж. Ролза набувають теоретичного сенсу переважно в межах західної культури (Б. Канарш, Б. Кашніков), а нам варто спиратися та сподіватися на притаманний слов'янській душі альтруїзм та співчуття. Але на співчуття ми можемо сподіватися, а справедливості, як істотної компоненти суспільного буття, ми мусимо вимагати, бо без неї останнє є неможливим.

ЛІТЕРАТУРА

1. Грей Дж. Поминки по Просвещению. Политика и культура на закате современности. – М. : Практис, 2003. – 368 с.
2. Макінтайр Е. Після чесноти: Дослідження з теорії моралі / Пер. з англ. – К. : Дух і літера, 2002. – 438 с.
3. Макінтайр Е. Чи є патріотизм чеснотою? // Сучасна політична філософія : Антологія: переклад з англ. / упоряд. : Я. Кіш. – К.: Основи, 1998. – С.524-544.
4. Ролз Дж. Теорія справедливості / Пер. з англ. О. Мокровольський. – К. : Основи, 2001. – 822 с.
5. Тейлор Ч. Атомізм // Лібералізм. Антологія. – К. : Смолоскип, 2002. – С. 235–255.
6. Тейлор Ч. Джерела себе / Пер. з англ. – К.: Дух і літера, 2005. – 696 с.
7. Barry B. Theories of Justice. – Berkley, 1989. – 267 p.
8. Gauthier D. Morals by Agreement / David Gauthier. – New York: Oxford University Press, 1986. – 362 p.

ВПЛИВ ГЛОБАЛІЗАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ НА ІНШОМОВНУ ПІДГОТОВКУ ФАХІВЦІВ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Чабак Л. І.

*Черкаський навчально-науковий інститут
ДВНЗ «Університет банківської справи»*

Глобалізаційні трансформації, будучи домінуючими тенденціями розвитку цивілізації XXI століття, охопили майже всі сфери життя країн Сходу й Заходу. Процеси глобалізації та євроінтеграції позначилися на дуже широкому колі явищ та процесів у сфері економіки, політики, соціології, освіти та ін. На сьогодні існують досить різні, і навіть протилежні точки зору на сутність, причини і наслідки цього процесу.

Оскільки глобалізація є внутрішньо суперечливим процесом, то, з одного боку, вона відкриває нові можливості для політичного та державно-управлінського дискурсу, а з другого – загострює існуючі або породжує нові проблеми, які сьогодні визначають як “виклики”. Фактично вони є формами загострення проблем, породжених попередніми етапами світового розвитку, що свого часу не знайшли належного вирішення у світовій державно-управлінській практиці. Це стосується безпосередньо проблем загального характеру, які очевидно пов’язані з появою нових факторів у світовому розвитку, і які ставлять під питання можливості нормального існування та функціонування механізмів відтворення суспільного життя, стабільності системи міжнародних відносин, сталості світового державного устрою.

Створюючи основу здійснення інтеграційних процесів у різних сферах суспільного буття, взаємозалежний економічний простір стає творцем нових явищ, понять і методів, котрі, відповідно, впливають на якість іншомовної підготовки фахівців органів державного управління.

Питання надання якісної іншомовної освіти є надзвичайно актуальними на сучасному етапі розбудови нашої держави, так як у світлі останніх суспільних та політичних змін відбувається переосмислення єдиних вимог у межах професійної освіти, якості підготовки фахівців та рівня їх конкурентоздатності на світовому ринку праці. Робота в сфері державного управління неможлива без вільного володіння іноземною мовою, оскільки комунікація на різних рівнях професійної діяльності потребує швидкого прийняття ефективних рішень, що базуються на інформації, отриманій з різних джерел: інтернет-ресурсів, законодавчих документів, усного спілкування з клієнтом, участі у міжнародних семінарах та вебінарах, тренінгах тощо. За даних умов з’являється потреба в іншомовній компетентності фахівця у сфері управління, який володіє щонайменше двома-трьома іноземними мовами, першою з яких є англійська мова як основний засіб спілкування у міжнародному світовому просторі. Вибір англійської на роль першої мови міжнародного спілкування зумовлений як внутрішніми, так і зовнішніми чинниками. Дослідники відзначають її раціональну будову, багатство словникового складу, який дозволяє створювати розгалужені терміносистеми. Все це забезпечує англійській мові високий престиж в очах мовців, спонукаючи їх до її вивчення” [1,269].

Теоретична та практична актуальність проблеми зумовила її мету, а саме: визначення факторів впливу глобалізаційних процесів на якість іншомовної професійної підготовки фахівців органів державного управління та можливостей їх ефективного використання у процесі підготовки майбутніх спеціалістів.

З огляду на це нагальною є потреба дослідження впливу глобалізаційних та інтеграційних процесів на систему вищої освіти, зокрема, зміст підготовки майбутніх фахівців у вітчизняних вищих навчальних закладах, пошуку нових

способів підвищення якості іншомовної професійної підготовки фахівців у сфері державного управління.

Важливою і водночас необхідною передумовою розширення зв'язків України із закордонними країнами та її інтеграції до світової спільноти є знання іноземних мов, оскільки вони є ключем до ефективного розвитку міжнародних відносин, культурного та інформаційного обміну. Відтак держава потребує висококваліфікованих фахівців із знанням іноземних мов, професіоналів, готових до достойної участі у міжнародному співробітництві та формуванні нового ставлення до України в Європі та світі. Іноземна мова все більшими темпами набуває ролі засобу міжкультурного та професійного спілкування. Усе це зумовлює необхідність змін та модернізації системи української освіти в умовах інтенсивного розвитку соціально-економічних відносин в суспільстві, передбачає реальну актуалізацію проблем підвищення якості вищої освіти, що повинно визначатися не тільки об'ємом знань за фахом, але й здатністю майбутніх випускників до їх творчого застосування у реалізації завдань фахового спрямування, спроможністю здійснювати іншомовну комунікацію з фахівцями з інших країн, здійснювати професійну діяльність в умовах іншомовного середовища.

Відповідно до Загальноєвропейських Рекомендацій з мовної освіти, комунікативні мовні компетенції є такими, що забезпечують людині можливість діяти, застосовуючи специфічні лінгвістичні засоби. Комунікативна мовленнєва компетенція складається з таких компонентів, як лінгвістичні, соціолінгвістичні та прагматичні компетенції, і реалізується у виконанні різних видів мовленнєвої діяльності [2,178].

Для компетентного та висококваліфікованого фахівця, котрий не володіє необхідними для його професії компетенціями, за свідченням практики, неможлива їх повна реалізація в соціально значущих аспектах діяльності. Відповідно, компетентність здобувача освіти є основним якісним показником освітнього процесу у вищому навчальному закладі, а її досягнення відбувається шляхом здобуття ним необхідних компетенцій. Це фактично і є освітньою метою професійної підготовки висококваліфікованого спеціаліста.

Сучасна соціально-економічна ситуація розкриває перед майбутніми фахівцями нові можливості їх самореалізації, яка може імплементуватися не тільки через окремі випадки спілкування із зарубіжними колегами та партнерами, але й через здійснення професійної діяльності в умовах іншомовного суспільства. Враховуючи це, необхідно спрямовувати навчальну діяльність здобувачів вищої освіти на формування здібностей реалізації професійної діяльності та її результатів засобами іноземної мови, тобто на формування іншомовної професійної компетентності.

Використання позитивного досвіду та напрацювань в сфері освіти в умовах глобалізації та інтеграції має велике значення, але вітчизняні та закордонні науковці також застерігають, що при його запозиченні необхідним залишається збереження власного педагогічного досвіду. Проблема формування професійних іншомовних навичок майбутніх спеціалістів завжди привертала увагу дослідників, адже перед українськими науковцями постає непроста задача поєднання багатоміжових вітчизняних напрацювань у галузі фундаментальної освіти з успішними здобутками провідних країн, однією з яких є Сполучені Штати Америки [3, 243].

Особливу увагу науковці приділяють з'ясуванню впливу глобалізаційних та інтеграційних процесів у суспільстві на систему освіти, зокрема на іншомовну підготовку фахівців органів державного управління.

Зокрема, Зінченко В. В. відзначає, що з глобалізацією вищої освіти пов'язана її інтернаціоналізація і, крім єдності цих явищ, вказує на відмінність між ними:

Секція 4. Місце та роль гуманітарних знань в процесі підготовки фахівців органів державного управління

«Інтернаціоналізація освіти означає вільний академічний обмін викладачами і студентами між вузами різних країн, а також створення єдиних спеціальних навчальних програм, а глобалізація – це універсалізація навчального планування, що здійснюється за рахунок попиту певного типу фахівця на глобальних ринках праці»[4,127]. Він також зазначає, що саме революція та революційні трансформації на світовому рівні, є і умовою, і діалектичним станом глобалізації. Протягом останніх десятиліть глобалізація значно збільшила свій вплив на трансформацію національних систем вищої освіти. Автор погоджується з думкою, що глобалізація є найфундаментальнішим та досить складним викликом, з яким зіткнулася вища школа за весь час свого існування. Однак, проблеми, до яких вона дотична сьогодні, можуть бути вирішені лише у світовому масштабі. Він констатує очевидну залежність: інтернаціоналізація в галузі вищої освіти неодмінно призводить до інтеграції окремих вузів і освітніх систем, а глобалізація, у свою чергу є поштовхом до їхньої конкуренції.

У роботах сучасних дослідників (І. О. Зимня, І. В. Анічков, Г. В. Рогова, Ю. І. Пасов, О. М. Волченко, Г. О. Копил, В. Г. Редько) головний акцент ставиться на актуальності проблеми удосконалення змісту навчання іноземних мов майбутніх фахівців як однієї зі складових їхнього загальнокультурного розвитку і професійної підготовленості. Якісна іншомовна підготовка фахівців органів державного управління відкриває широкі можливості для загальнокультурного, особистісного і професійного розвитку кожної особистості, а відтак доцільною є спрямованість навчання іноземної мови на формування професійної компетентності.

Професійно-спрямована іншомовна підготовка здобувачів вищої освіти має на меті формування навичок і умінь практичного володіння іноземною мовою у сфері фахової діяльності, що повністю відповідає вимогам сучасного українського суспільства і є одним із пріоритетних напрямків професійної підготовки сучасного фахівця органів державного управління.

Відомо, що іншомовна компетентність є інтегральною особистісно-професійною якістю людини з певним рівнем мовної освіти. Вона реалізується у готовності, маючи певну основу, до успішної, продуктивної та ефективної діяльності з використанням комунікативних та інформативних можливостей іноземної мови, забезпечуючи можливість результативної взаємодії з оточуючим середовищем за допомогою відповідних мовних компетенцій.

Комунікативна компетентність є важливим структурним компонентом професійної компетентності, будучи якісною характеристикою особистості фахівця та охоплюючи сукупність науково-теоретичних знань, практичних умінь і навичок у сфері здійснення професійної комунікації, використовуючи досвід для здійснення професійної взаємодії, а відтак маючи стійку мотивацію до професійного спілкування. Критично важливим фактором в умовах глобалізаційних процесів є виконання іноземною мовою ролі інструмента для успішної комунікації різного рівня та спрямованості.

Професійно-спрямована іншомовна підготовка фахівців, яка має на меті формування навичок і умінь практичного володіння іноземною мовою у сфері фахової діяльності, здійснюється за такими етапами:

Перший етап – загальний, при якому процес іншомовної підготовки доводиться до компетентісно-орієнтованого володіння іноземною мовою (з урахуванням різного рівня іншомовної підготовки).

Другий етап – базовий. Опанування базовими професійними знаннями та спеціальною термінологією іноземною мовою.

Третій – професійний. Він передбачає залучення здобувачів вищої освіти до виконання комплексних завдань зі сфери професійної діяльності у процесі іншомовного спілкування. На цьому етапі здійснення іншомовної підготовки сприяє збагаченню і поглибленню професійного досвіду здобувачів. На професійному етапі взаємодія між викладачем та здобувачем вищої освіти набуває характеру продуктивної спільної діяльності. Однією з ефективних форм такої співпраці є формування іншомовної професійної компетентності шляхом здійснення проектної роботи майбутніх фахівців. Уміння використовувати метод захисту індивідуальних проектів є показником високої кваліфікації навчальної діяльності викладача.

На сучасному етапі діяльності вищої школи основною ідеєю вищої освіти в сфері управління є підготовка кваліфікованого працівника органів державного управління, конкурентоздатного на ринку праці, компетентного, відповідального, який вільно володіє своєю професією та орієнтується в суміжних галузях діяльності, здатного до ефективної діяльності зі спеціальності на рівні світових стандартів, готового до постійного професійного зростання та самоосвіти, соціальної і професійної мобільності.

Враховуючи провідні тенденції в сучасній освітній сфері, система професійної підготовки фахівців органів державного управління потребує відчутної оптимізації, зміни педагогічної парадигми, реалізації ефективного навчально-виховного процесу підготовки висококваліфікованих фахівців даної галузі.

Водночас, реформування вищої освіти в галузі державного управління доцільно здійснювати з урахуванням провідних тенденцій функціонування вищої освіти в Україні та інтеграційних процесів у сфері вищої освіти європейських країн згідно з принципами Болонської декларації [5,11].

Розкриваючи зміст основних тенденцій професійної підготовки майбутніх фахівців органів державного управління доречно зазначити, що професійна підготовка майбутніх фахівців даної сфери діяльності включає: володіння інтелектуальними засобами пізнання і організації професійної діяльності в сфері державного управління; наявність стійкої потреби у здійсненні професійної діяльності; чітку мотивацію для використання традиційних та новітніх інформаційних технологій у фаховій діяльності; володіння загально-професійними та спеціальними знаннями, вміннями і навичками, які забезпечують ефективність здійснення професійної діяльності в умовах сучасного конкурентного середовища, успішну та ефективну направленість професійної діяльності, високий рівень сформованості організаційної та управлінської культури, індивідуального стилю професійної діяльності.

Професійна підготовка майбутніх фахівців органів державного управління в умовах глобалізації повинна здійснюватися з урахуванням таких провідних сучасних тенденцій: гуманізації та гуманітаризації, фундаменталізації, забезпечення неперервності, інтелектуалізації та динамізації.

Гуманізація фахової підготовки здобувачів вищої освіти включає в себе логіку переходу від технократичної до антропологічної її парадигми, розкриває залежність процесу підготовки майбутніх фахівців органів управління у вищому навчальному закладі від ступеня спрямованості освітнього процесу на особистість студента, орієнтацію на особистісну компоненту. Гуманізація освітнього процесу є досить масштабною для здійснення та складною за структурою. Це є процес морально-психологічної перебудови людини, внутрішньої переорієнтації системи духовних цінностей, усвідомлення власної гідності і цінності іншої людини, формування почуттів відповідальності. Сучасні наукові дослідження розглядають гуманізацію освіти як соціально-педагогічний феномен, що відображає сучасні суспільні тенденції у побудові й функціонуванні системи освіти.

Секція 4. Місце та роль гуманітарних знань в процесі підготовки фахівців органів державного управління

Таким чином, гуманізація професійної підготовки майбутніх фахівців органів державного управління спрямована на: орієнтацію на всебічний розвиток особистості, творчість і креативність його професійної діяльності, безперервний загальний і професійний розвиток особистості майбутнього фахівця даної сфери. Набуття процесом гуманітарного характеру сприяє соціально-моральному і професійному розвитку особистості, появи усвідомленого прагнення до самовдосконалення і самореалізації у своїй професійній діяльності.

Гостра необхідність гуманітаризації професійної освіти викликана зміною ролі вищої школи як соціального інституту, який покликаний сьогодні не тільки і не стільки здійснювати підготовку професіоналів, але й готувати високоосвічених особистостей з високим рівнем загальної культури, активною громадською позицією. Така тенденція означає необхідність підвищення загальнокультурного рівня майбутніх фахівців сфери державного управління.

Очевидним є факт, що гуманітаризація освіти актуалізує завдання вдосконалення організаційної та управлінської культури майбутніх фахівців на основі розробки та вдосконалення особистісно орієнтованих технологій, забезпечуючи умови особистісного розвитку здобувача вищої освіти, його самореалізації у професійній діяльності, сприяючи підвищенню розумового потенціалу, формування світогляду, духовних моделей поведінки. Гуманітаризація професійної підготовки майбутніх фахівців органів державного управління передбачає: закладку у майбутніх фахівців даної сфери діяльності основ гуманістичного світогляду та духовних цінностей цивілізованого світу; впровадження у процес підготовки майбутніх фахівців новітніх гуманітарних технологій, які сприяють підвищенню комфортності та ефективності умов розвитку особистості здобувача вищої освіти; підвищення професійної компетентності майбутніх фахівців органів державного управління, їх мобільності до сприйняття інноваційних процесів, оволодіння сучасними інформаційними та комунікаційними технологіями, впровадження в практичну діяльність.

Фундаменталізація професійної освіти має на меті перерозподіл пріоритетів змісту професійної підготовки від вузькоспеціальних, спеціалізованих компонентів знань до загальнокультурних та загальнонаукових системних, які безпосередньо пов'язані з людською особистістю у всій сукупності її проявів та є основою професіоналізму майбутніх фахівців органів державного управління. Базовими засадами для розв'язання проблеми фундаменталізації вищої освіти у галузі управління є створення нової моделі фахової підготовки майбутніх фахівців у вигляді цілісної науково-методичної системи, спроможної реформувати концептуальні основи, а також підвищити відповідальність вищих навчальних закладів в реалізації нового, більш широкого та комплексного підходу до навчання, виховання, розвитку здобувачів вищої освіти. Саме така модель і потребує розробки системної концепції, спрямованої на фундаменталізацію освіти. Відтак, особливого значення набуває фундаментальна підготовка майбутнього фахівця органів державного управління, яка через оновлення своєї гуманістичної парадигми здобуває фундаментальність, цілісність та універсальність.

Основними засобами фундаменталізації професійної підготовки майбутніх фахівців органів державного управління є: 1) зміна співвідношення між прагматичним та загальнокультурним складовими освіти: пріоритетними повинні бути проблеми розвитку загальної культури майбутніх фахівців органів державного управління, формування у них наукових форм системного мислення; 2) зміна змісту і методології навчального процесу, що передбачає поглиблене вивчення фундаментальних законів держави і суспільства, набуття необхідних

фундаментальних базових знань через створення принципово нових навчальних курсів, спрямованих на формування у майбутніх фахівців органів державного управління цілісних уявлень про наукову картину світу, на формування навиків системного її пізнання; 3) реалізація єдності змісту, форм, функції та структури підготовки майбутніх фахівців органів державного управління стосовно їх професійної діяльності. Нівелювання форм фундаменталізації цього процесу суттєво уповільнюватиме розвиток його змісту, а інноваційні зміни структури гальмуватимуться через недооцінку функцій [6, 427].

Роль вищої школи вимагає неперервності професійної освіти, докорінно змінюючи мету її діяльності і функції, парадигму освіти «на все життя» на освіту «через все життя».

Головним завданням неперервної професійної освіти є підготовка висококваліфікованих фахівців для всіх ланок системи управлінської діяльності, їх здатність здійснювати і забезпечувати на всіх рівнях – від проекту, програми до їх реалізації – педагогічно організовану неперервну інформаційно-комунікаційну діяльність з різними соціально-демографічними групами населення, створюючи умови для інформаційної самоосвіти. Система неперервної освіти у галузі управлінської діяльності повинна стати тією ланкою професійного становлення, на якій він отримує потужний імпульс свого інтелектуального потенціалу, стимулювання процесів саморозвитку і самоосвіти, активного формування пізнавальних і професійних мотивів майбутнього фахівця.

Поєднання цих складових знаходить своє відображення в активній життєвій і професійній позиції майбутніх фахівців органів державного управління, направленої на забезпечення інформаційно-комунікаційних потреб населення, інтенсивності і продуктивності особистісного саморозвитку; інтелектуальному, який полягає в усвідомленні необхідності постійного росту інтелектуального потенціалу, розвитку самостійної пізнавальної активності, які є основою самоосвіти, професійного саморозвитку майбутніх фахівців органів державного управління, їх готовності до професійної діяльності; інформаційному, який вимагає уміння цілеспрямовано знаходити і ефективно переробляти необхідну інформацію, що вимагає високо розвинутих когнітивних здібностей майбутніх фахівців органів державного управління; соціальному (комунікативному), як можливості позитивного набуття досвіду громадянського становлення, який є основою для формування професійної компетентності майбутніх фахівців сфери управлінської діяльності [7,125].

Рамки сучасної освітньої парадигми передбачають її інтелектуалізацію, яка полягає в тому, що професійна освіта повинна виконувати психологічну функцію, яка полягає в розвитку інтелектуального потенціалу здобувача вищої освіти з врахуванням унікальності і цінності його психологічних можливостей. Реалізується інтелектуалізація професійної освіти через види проблемного, активного, розвиваючого навчання, в діяльнісному підході та інших суміжних з ними формах навчальної діяльності, маючи методичну основу, визначену пріоритетом стимулювання інтелектуальної діяльності майбутніх фахівців. Інтелектуалізація вищої освіти у галузі управлінської діяльності поєднує спеціальну професійну підготовку майбутнього фахівця з розвитком його світогляду, морально-естетичної, професійної, організаційної та управлінської культури, формуванням систем діяльнісного підходу до оволодіння окремими міжпредметними й узагальненими знаннями, уміннями і навичками. Інтелектуалізація професійної підготовки майбутніх фахівців органів державного управління вимагає від фахівця володіння не тільки сумою знань, умінь і навичок, але й системою інтелектуально значимих якостей, необхідних йому для здійснення професійної діяльності.

Секція 4. Місце та роль гуманітарних знань в процесі підготовки фахівців органів державного управління

Динамізація вищої освіти передбачає необхідність постійного реагування системи професійної підготовки майбутніх фахівців органів державного управління на всі сучасні зміни соціально-професійної практики, а також на прогресивні зміни внутрішніх сторін діяльності вищої школи. Механізмом реалізації цієї тенденції є постійна зміна змісту вимог саме до іншомовної підготовленості фахівця органів державного управління, на що повинні бути спроектовані будь-які зміни як змістовного, так і методичного характеру, єдині рівневі критерії якості підготовки [8, 111].

Під впливом глобалізаційних та інтеграційних пресів було здійснено ряд заходів на рівні навчальних закладів, що призвели до змін змісту освіти. Відбулася кардинальна зміна підходу як до значення, так і процесу вивчення іноземних мов, яка проявилась не лише у збільшенні кількості годин на їх практичне вивчення, впровадження нових курсів та сучасних ефективних методик для їхнього викладання, але й в впровадженні роботи із іншомовними джерелами як при вивченні різних навчальних курсів, так і виконанні дослідницьких завдань, здійсненні оглядів літератури за певною тематикою, тощо. Для створення логічного переходу від загальної іноземної мови до мови професійного спрямування у сфері управлінської діяльності застосовуються навчально-методичні комплекси зарубіжних видань, основані на автентичних матеріалах, тим самим сприяючи розвитку професійної компетенції та занурення в специфіку галузі. Суттєві зміни у підході до організації навчання відбуваються через те, що сучасні умови навчання дають додаткові переваги тим здобувачам вищої освіти, які залучаються до участі у науковій роботі, використовуючи її різні форми. Майбутні фахівці прагнуть опанувати методологію і методику наукових досліджень, написання наукових праць, приймати участь у наукових конференціях та публікуватися у фахових виданнях, передбачаючи перспективи, які відкриває для них освоєння такої діяльності (участь у конкурсах на здобуття іменних стипендій, освітніх та наукових грантових програмах, студентських обмінах та ін.). Структурування навчального матеріалу надає здобувачам вищої освіти можливість не лише ознайомитися з тематикою й фаховою термінологією іноземною мовою для використання в професійній сфері, але й з останніми новинами та здобутками з фаху, що сприяє їх активній пошуковій та науковій діяльності і неодмінно стимулює їх інтерес до вивчення іноземної мови.

Зростаюча взаємозалежність глобалізації та розвитку освітніх процесів уніфікує й стандартизує умови та фактори розвитку окремих країн світу, є своєрідним індикатором визначення рівня сталості розвитку національних держав, зокрема, їх освітніх систем, а отже, і наявності вагомого потенціалу в протистоянні основним викликам глобалізаційних процесів, які стають сьогодні основним критерієм об'єднання держав у відповідні глобальні чи регіональні структури. Лише та держава здатна протистояти таким викликам, яка має активну систему управління, її мобільних та висококваліфікованих фахівців, максимально оберігає свій суверенітет, орієнтується в глобальному просторі, а головне – володіє ефективними механізмами впливу і управління ним [9, 3].

Отже, вплив глобалізаційних та інтеграційних трансформацій на іншомовну підготовку фахівців органів державного управління розкриває перед майбутніми фахівцями нові можливості самореалізації, яка може здійснюватися не тільки через окремі випадки спілкування із зарубіжними колегами та партнерами, але й через здійснення професійної діяльності в умовах іншомовного суспільства. З огляду на це, необхідно спрямовувати навчальну діяльність студентів на формування здібностей реалізації професійної діяльності та її результатів засобами іноземної

мови, а саме формування іншомовної професійної компетентності. Важливою складовою професійної підготовки майбутніх фахівців повинна стати їх іншомовна підготовка, готовність до спілкування іноземною мовою, оскільки ця складова на сьогодні є важливим показником професійної компетентності сучасного фахівця органів державного управління. Пошук інноваційних методів, необхідність врахування багатовекторності міжнаціональних відносин, вміння бачити перспективу й прогнозувати можливі варіанти наслідків певних дій та рішень, мають бути покладені в основу при навчанні іноземної мови фахівців у сфері державного управління.

Таким чином, глобалізація в її сучасному прояві приводить до переформатування структури сучасного світу, а в результаті цього – до коригування національних систем державного управління, зміни стратегій економічного, політичного та духовного розвитку, а отже і вимагає використання нових стандартів якісної професійної підготовки сучасного фахівця органів державного управління.

ЛІТЕРАТУРА

1. Чабак Л. І. Англомовна реалізація явища економічної глобалізації: Фінансовий простір, 2014. – № 4 (16). – С. 268–273. – URL: <http://fp.cibs.ck.ua> (дата звернення: 03.02.2018).
2. Загальноєвропейські Рекомендації з мовної освіти: вивчення, викладання, оцінювання / науковий редактор українського видання доктор пед. наук, проф. С. Ю. Ніколаєва. – К. : Ленвіт, 2003. – 273 с.
3. Коваленко О. Ю. Еволюція педагогічної освіти в США. Збірник наукових праць. Класичний приватний університет (Запоріжжя), 2010. – № 6. – С. 240–244.
4. Зінченко В. В. Соціосистемна глобалізація вищої освіти: тенденції. наслідки, перспективи / Освітологічний дискурс, 2015. – № 3 (11). – С. 127–137.
5. Скотна Н. Сутність глобалізації та її вплив на розвиток вищої освіти в Україні / Людинознавчі студії, 2013. – Випуск 28. Філософія. – С. 4–15.
6. Волкова Н. П. Педагогіка: навч. посіб. / 4-те вид., стер. К. : Академвидав, 2012. – 616 с.
7. Юськів Б. М. Концепція і парадигми глобального управління / Політичний менеджмент, 2009. – № 1 (34). С. 119–130.
8. Дебич М. Еволюція вищої освіти на зламі століть та перспективи її розвитку / Вища освіта України, 2013. – № 4. – С. 107–113.
9. Войтович Р. В. Вплив глобалізації на систему державного управління (теоретико-методологічний аналіз): монографія / за заг. ред. д-ра філос. наук, проф. В. М. Князева. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 680 с.

Наукове видання

За загальною редакцією
Тищенка Олександра Михайловича
Кришталь Тетяни Миколаївни

**ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЦИВІЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ:
СУЧАСНИЙ СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ**

Монографія

*Редколегія може не поділяти поглядів авторів.
За зміст вміщених у збірнику матеріалів
персональну відповідальність несуть автори.*

Підп. до друку 31.08.18.
Формат 60 × 84 1/8.
Гарнітура Cambria.
Обл.-вид. арк. 33,25. Ум. друк. арк. 52,5.
Наклад 300 прим.
Замовлення № 48.

Видавець: Чабаненко Ю. А.
Свідоцтво про внесення до Державного реєстру видавців
Серія ДК № 1898 від 11.08.2004.
Україна, м. Черкаси, вул. О. Дашкевича, 39.
Тел. 0472/56-46-66; (093) 7889999.
E-mail: office@2upost.com.

Друк: Черкаський інститут пожежної безпеки імені Героїв Чорнобиля
НУЦЗ України.
м. Черкаси, вул. Онопрієнка, 8.
Тел. 0472/55-09-39. E-mail: fire@fire.ck.ua.

Для нотаток