

УДК 354.1

О. М. Смірнова,
старший викладач кафедри профілактики пожеж та безпеки життєдіяльності
населення, Інститут державного управління у сфері цивільного захисту, м. Київ

АНАЛІЗ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПСИХОЛОГІЧНОЇ СКЛАДОВОЇ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ

O. Smirnova,
Senior Teacher of department of Fires Preventive and Vital Safety of the Population,
Institute of the State Administration in Sphere of Civil Protection

THE ANALYSIS OF THE INSTITUTIONAL AND LEGAL MECHANISM OF STATE REGULATION OF PSYCHOLOGICAL COMPONENT OF CIVIL PROTECTION

У статті розкрито теоретичні аспекти взаємоузгодженого та послідовного використання організаційного і правового механізмів державного регулювання психологічної складової цивільного захисту, які в поєднанні утворюють єдиний механізм. Детально проаналізовано цей організаційно-правовий механізм державного регулювання психологічної складової цивільного захисту, охарактеризовано його базові елементи, визначено особливості їх взаємодії та наведено алгоритм регуляторного впливу. Розкрито історичний аспект формування організаційних та правових засад діяльності психологів служби цивільного захисту України. Представлено огляд основних нормативних та розпорядчих документів, які регламентують діяльність психологічного спрямування. З метою впорядкування діяльності психологічного спрямування у сфері цивільного захисту, відповідно до вимог сьогодення, визначено об'єктивну необхідність та можливості оптимізації організаційно-правового механізму державного регулювання психологічної складової цивільного захисту.

In the article were reveal the theoretical aspects of the mutually acceptable and consistent use of organizational and legal mechanisms of state regulation of the psychological component of civil protection, which when combined form a single mechanism. Analyzed the organizational and legal mechanism of state regulation of the psychological component of civil protection, characterizes its basic elements, defined the peculiarities of their interaction and the algorithm of regulatory impact. The historical aspect of the formation of the organizational and legal principles of psychologists of service of civil protection were reveal. Presents overview of major regulatory and administrative documents, which regulate the activity of a psychological orientation. In order to organize the activity of psychological orientation in the sphere of civil protection, in accordance with the requirements of the present, defined an objective necessity and possibilities to optimize organizational and legal mechanism of state regulation of the psychological component of civil protection.

Ключові слова: організаційно-правовий механізм державного регулювання психологічної складової цивільного захисту, алгоритм регуляторного впливу, цивільний захист.

Key words: organizational and legal mechanism of state regulation of the psychological component of civil protection, algorithm of regulatory impact, civil protection.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Визнання найвищою соціальною цінністю безпеку людини, зокрема її життя та здоров'я [1, с. 141], ставить довгострокові цілі та пріоритети розвитку держави загалом та окремих сфер її діяльності. Однією з суспільно значущих сфер є сфера цивільного захисту (далі — ЦЗ),

а невід'ємною її складовою — психологічний захист населення. Вражаючі наслідки впливу екстремальних умов на психіку людини потребують професійної психологічної допомоги, надати яку повинні психологи Державної служби України з надзвичайних ситуацій (далі — ДСНС України). Поруч із завданнями, функціями, умовами та



Рис. 1. Організаційний механізм державного регулювання психологічною складовою ЦЗ

вимогами до безпосередньої роботи психологів служби ЦЗ існує необхідність у чіткому та дієвому організаційно-правовому забезпеченні та регулюванні їх діяльності. Незважаючи на свою актуальність, дослідження державного регулювання психологічної складової ЦЗ ще не отримали свого належного відображення в науковій літературі.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Роль державного управління, важливість та необхідність механізмів державного регулювання, використання дієвих інструментів державної політики у різних сферах життєдіяльності досліджувалися у працях В. Бакуменка, В. Богдановича, В. Воротіна, В. Голубь, В. Гошовської, Н. Грицяк, О. Ігнатенка, В. Князева, О. Лебединської, В. Ліпкана, Н. Нижника, О. Оболенського, В. Олуйка, І. Розпутенка, Г. Ситника, В. Трощинського та інших вчених. Змістовний аналіз термінів "механізм" та "регулювання" здійснено в публікаціях О. Коротич, Т. Лозинської, О. Мельниченка, Н. Мельтюхової, В. Міненка, Р. Рудницької, О. Федорчак та інших українських науковців. Особливості державного управління у сфері ЦЗ розкривалися в працях С. Андреева, П. Волянського, Л. Жукової, Г. Іщенка, Н. Клименко, Р. Приходька, А. Терент'євої, В. Тищенко, О. Труша, І. Шпилевого. Проте механізми державного регулювання психологічної складової ЦЗ є малодослідженими та потребують подальшого наукового опрацювання.

ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ (ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ)

Метою статті є аналіз теоретичних аспектів механізму державного регулювання психологічною складовою ЦЗ.

Обґрунтування сутності та змісту організаційно-правового механізму державного регулювання психологічної складової ЦЗ. Визначення особливостей його базових елементів, їх взаємодії та алгоритму регуляторного впливу. Розкриття історичних аспектів формування організаційних та правових засад діяльності психологів служби ЦЗ України. Огляд основних нормативних та розпорядчих документів, які регламентують діяльність психологічного спрямування. Доведення об'єктивної необхідності та можливості оптимізації організаційно-правового механізму державного регулювання психологічної складової ЦЗ.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Гарантування стабільності державних інститутів та дотримання соціально-правових норм передбачає відповідне втручання держави в суспільні відносини, тобто державне регулювання окремих сфер суспільної діяльності. Державне регулювання психологічної складової ЦЗ є правовим регулюванням, яке здійснюється державними органами та їх посадовими особами із застосуванням правових норм, а його вплив розповсюджується у сфері ЦЗ.

Кожна функція держави вимагає існування відповідного механізму її реалізації. Поняття "механізм державного регулювання" в науковій літературі розглядають залежно від переваги дії акцентів на ті чи інші сфери діяльності. В Україні єдиним органом виконавчої влади, якому делеговані повноваження забезпечувати психологічний захист населення є ДСНС України [2, с. 9]. Визначаючи побудову механізму державного регулювання відмітимо, що питання щодо його обов'язкової структури до тепер лишається дискусійним серед науковців та недостатньо вивченим. Будь-який механізм державного регулювання є складною, штучно створеною системою з визначеною структурою та взаємозв'язками. Враховуючи необхідність узгодженості чинників забезпечення цілеспрямованого регулюючого впливу держави, механізм державного регулювання психологічних аспектів ЦЗ має бути комплексним та носити системний характер [3, с. 330—339].

Комплексний механізм державного регулювання базується сукупності механізмів та потребує відповідного забезпечення ресурсами. Визначальними є нормативно-правові документи та відповідні ресурси (кадрові, фінансові, матеріально-технічні, інформаційні, наукові тощо), однак об'єднуючим за своїм значенням є організаційна складова, яка спрямована на упорядкування процесу державного регулювання, виходячи з максимально можливої відповідності змісту психологічної роботи її цілям, функціям і завданням.

Організаційний механізм державного регулювання представляє собою послідовність етапів проектування структур, детального аналізу й визначення системи цілей, виділення організаційних підрозділів і форм їх координації [4, т. 6, с. 262]. Результатом функціонування такого механізму є побудова організаційної системи з визначеною внутрішньою впорядкованістю, узгодженістю обумовленою будовою та сукупністю процесів або дій, які сприяють утворенню і вдосконаленню зв'язків між частинами цілого. Обов'язковими є два уточнюючі поняття: механізм функціонування — сукупність правил, законів і процедур, які регламентують взаємодію учасників організаційної системи та механізм управління —

сукупність процедур ухвалення управлінських рішень [4, т. 6, с. 262].

Розглядаючи будову організаційного механізму державного регулювання психологічної складової ЦЗ (рис. 1), треба зазначити, що його базовими частинами є: найвищий орган виконавчої влади (уряд країни); центральний орган виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері ЦЗ (ДСНС України); підрозділ служби ЦЗ України, на який покладено функції щодо організаційно-методичного керівництва діяльністю психологічного спрямування (Відділ психологічного забезпечення та захисту населення); підрозділи та окремі структури ДСНС України, діяльність яких має психологічне спрямування. Ці частини мають внутрішню впорядкованість, ієрархію та відповідну взаємодію.

Утворенню зв'язків між зазначеними частинами організаційного механізму сприяє сукупність процесів, до яких належать: делегування повноважень, встановлення завдань та регламентація діяльності психологічного спрямування.

Процес функціонування організаційного механізму державного регулювання психологічною складовою ЦЗ базується на загальних розпорядчих документах, які встановлені державою; відомчих документах спеціально уповноваженого органу виконавчої влади, якому держава делегувала регуляторні повноваження по забезпеченню ЦЗ та внутрішніх адміністративних і локальних розпорядчих документах. Зазначені документи регламентують взаємодію частин організаційного механізму. Сукупність процедур ухвалення управлінських рішень має чітку вертикаль та базується на відносинах субординації між учасниками відносин, які не рівні за статусом.

Враховуючи специфіку служби ЦЗ, невід'ємною складовою організаційних заходів є їх нормативно-правове закріплення.

Правове регулювання — це цілеспрямований вплив права на суспільні відносини з метою їх впорядкування за допомогою системи спеціальних юридичних засобів. Найважливішою категорією інструментів державного регулювання, за допомогою яких держава вимагає від суб'єктів суспільних відносин виконання своїх рішень, є законодавство.

Правовий механізм державного регулювання психологічною складовою ЦЗ — це ухвалення нормативно-правових актів щодо забезпечення державної політики у сфері ЦЗ на основі яких проводиться організаційно-розпорядча та адміністративно-виконавча робота. Правовий механізм державного регулювання психологічної складової ЦЗ являє собою сукупність заходів законодавчого, виконавчого і контролюючого характеру, покликаних визначити, конкретизувати та покращувати організацію діяльності психологічного спрямування.



Рис. 2. Алгоритм регулюючого впливу організаційно-правового механізму державного регулювання психологічної складової ЦЗ

Таким чином, організаційний механізм, який визначає адміністративну структуру та формує оптимальну систему управління тісно переплітається з правовим механізмом та утворює цілісний, узгоджений організаційно-правовий механізм державного регулювання.

Аналізуючи організаційно-правовий механізм державного регулювання, треба зазначити, що основними його елементами є: суб'єкти регулювання; об'єкти регулювання; взаємодія між ними (сукупність впливів у межах правових норм) та результат регулювання. Головною рисою суб'єкта державного регулювання є наявність у нього певної компетенції та владних повноважень, які дають змогу втілювати свою волю у формі управлінських рішень, обов'язкових до виконання. Суб'єкт регулювання справляє цілеспрямований вплив на об'єкт регулювання з метою забезпечення його функціонування та руху до заданої мети.

Регуляторна дія визначає форми взаємодії суб'єкта та об'єкта регулювання. Сукупність правових норм формує завдання та функції регулювання, які в свою чергу утворюють відповідний вплив на об'єкт регулювання через методи та дії з урахуванням сформованої організаційної структури.

Об'єкт регулювання — система, на яку спрямовується владний вплив суб'єкта регулювання, тобто система, яку регулюють. Складність впливу на об'єкти державного регулювання визначається їх масштабними характеристиками, кількістю, різноманітністю, постійністю взаємодії, змінюваністю та неможливістю точно передбачити поведінку людей [5, с. 487].

Існує мінливе домінування активної ролі суб'єктів і об'єктів державного регулювання. Залежно від цілей суб'єкт державного регулювання може розглядатися і як об'єкт для вищої ланки в ієрархії управління [5, с. 682].

Результатами регулювання є підтримка необхідної взаємодії між основними елементами, забезпечення послідовного та раціонального впливу та своєчасна мінімізація можливих відхилень від установлених норм.

Для розуміння функціонування організаційно-правового механізму державного регулювання психологічної складової ЦЗ, розглянемо алгоритм його регулюючого впливу (рис. 2).

У представленому алгоритмі структурні елементи конкретизовані відповідно до структури, яка на разі існує. До суб'єктів механізму державного регулювання відносяться органи влади, яким делеговано повноваження забезпечувати регулюючий вплив держави. Перелік і структура цих суб'єктів визначається специфікою покладених функцій, особливостями організаційно-штатної структури, пріоритетами виконання завдань та іншими чинниками.

Мета — ідеальне передбачення результату діяльності, що виступає її регулятором [5, с. 385]. Мета механізму державного регулювання психологічною складовою ЦЗ як спонукальний мотив діяльності, що має об'єктивний, раціональний і системно організований характер, обумовлює змістовне наповнення сукупності заходів, використовуючи які, держава, через спеціально уповноважений орган виконавчої влади, визначає, упорядковує та контролює діяльність психологічного спрямування.

Завдання та функції, конкретизовані в планах, вимогах та задачах знаходять своє відображення в розпорядчих документах. Процес регулювання здійснюється за допомогою вимог, правил і обмежень, охоплює контроль, заохочення та планування.

Регуляторні впливи в організаційно-правовому механізмі державного регулювання психологічною складовою ЦЗ полягають у чіткому визначенні завдань та реалізації контролюючої функції з боку суб'єкта регулювання. Реалізуються вони шляхом застосування методів коригування діяльності (поточне звітування, вказівки, доручення) та реалізації дій. Організаційні структури регламентують підпорядкування в підрозділах, розподіл повноважень, функціональні обов'язки та координацію діяльності.

До об'єктів організаційно-правового механізму державного регулювання психологічної складової ЦЗ належать органи та підрозділи служби ЦЗ, на які покладено реалізацію заходів психологічного характеру.

Оцінюючи результати регулювання діяльності визначають, наскільки виконання є оптимальним. Якщо результат задовольняє вимогам, отриманий корисний досвід враховується в подальшій діяльності. Якщо характеристики результату виходять за межі (певні ознаки задані нормою) ці процеси чи недоліки коригуються. Зворотній зв'язок дає повну інформацію щодо результату регулювання, підстави для своєчасного застосування заходів додаткового впливу на діяльність об'єкту регулювання та повернення її у межі визначених параметрів.

Базою для створення умов державного регулювання є правове забезпечення. Організованість правових норм передбачає їх внутрішню узгодженість, яка тісно пов'язана з ієрархічним підпорядкуванням приписів за їх юридичною силою та єдністю правових норм.

Розглядаючи історичний аспект дії організаційно-правового механізму державного регулювання психологічної складової ЦЗ, треба відзначити Інструкцію з організації психологічного забезпечення службової діяль-

ності аварійно-рятувальних служб. Цей документ, прийнятий у 2004 році, є базовим в діяльності психологів служби ЦЗ. Викладені в ньому засади обумовлюють основну діяльність психологічного спрямування. Документ чинний, хоча й потребує оновлення та доопрацювання.

Першим документом, який окреслив правове поле системи психологічного забезпечення у сфері ЦЗ, став Закон України "Про правові засади цивільного захисту" (2004), який виокремив психологічний захист з-поміж сукупності інших видів захистів. Цей закон у 2012 році втратив чинність на підставі Кодексу цивільного захисту [2, с. 20].

На виконання зазначеного закону, у 2004 році була розроблена розгорнута концепція психологічного забезпечення Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій (далі МНС України), в якій були визначені пріоритетні напрями діяльності та інші аспекти організації психологічного забезпечення. Серед іншого, були визначені цільові групи, на які мали спрямовуватися зусилля працівників служби психологічного забезпечення. Заходи були розраховані на 3 роки, в подальшому дія цього документу не подовжувалася.

Наступним документом була Концепція соціального і гуманітарного розвитку МНС України. Цей документ чинний та має на меті доведення науково обґрунтованої і скоординованої системи поглядів на поширення і закріплення соціальних і гуманітарних цінностей в органах і підрозділах ЦЗ, пріоритети діяльності щодо впровадження соціальної і гуманітарної політики держави в МНС України, а також механізмів їх реалізації. Положення цієї концепції теж потребують приведення у відповідність до чинного законодавства.

Важливим з точки зору побудови організаційної структури, є наказ МНС України від 10.04.2006 № 211 "Про утворення Управління соціально-гуманітарної роботи та психологічного забезпечення МНС України". У складі зазначеного Управління було створено відділ психологічного забезпечення та захисту населення, який займається загальним організаційним, методичним керівництвом і контролем за діяльністю психологів служби ЦЗ.

Подальшим наповненням нормативного забезпечення психологічного напрямку діяльності стало затвердження у 2008 році Положення щодо організації роботи позаштатних мобільних груп екстреної психологічної допомоги особовому складу підрозділів МНС і постраждалому внаслідок надзвичайних ситуацій населенню. Цей наказ чинності не втратив але потребує доопрацювання.

Сьогорні організаційно-правові засади психологічного захисту регламентує Кодекс цивільного захисту. Ухвалений 2012 року, цей документ остаточно закріпив статус психологічного захисту серед інших обов'язкових заходів по захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій [2, с. 9] та визначив, що постраждалі, а також особи, які залучалися до виконання аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт, гасіння пожеж, мають право на отримання безоплатної психологічної допомоги [2, с. 16].

Указ Президента України від 16.01.2013 № 20/2013 "Деякі питання Державної служби України з надзвичайних ситуацій", який врегулював питання функціонування ДСНС України, в якості правонаступника МНС України, затвердив Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій. Серед завдань зазначено, що ДСНС організовує та проводить роботу із психологічного забезпечення особового складу органів і під-

розділів ЦЗ та психологічного захисту населення у разі загрози і виникнення надзвичайних ситуацій.

Цікавим з юридичної точки зору є План основних заходів психологічної служби ДСНС України на 2014 рік, який визначає зміст, терміни виконання та відповідальних за заходи психологічного спрямування заплановані на 2014 рік. Привертає увагу формулювання "психологічна служба ДСНС України" — жодний документ не закріпив за підрозділами ЦЗ, які займаються діяльністю психологічного спрямування, такого статусу, на відміну від медичної служби, де такий документ є (наказ МНС України від 17.06.2008 № 464 "Про затвердження Положення про Медичну службу МНС України").

Проведений аналіз нормативно-правової бази психологічної складової ЦЗ доводить, що теперішній стан правового регулювання являє собою перелік розпорядчих документів, які в більшості непослідовні, втратили актуальність або морально застаріли. Виходячи з необхідності подальшого розвитку та становлення психологічного служби ДСНС України виникає потреба в оновленні та нормативно-правовому закріпленні низки розпорядчих документів.

З метою оптимізації діяльності психологів ДСНС України базовим документом, який би закріпив основні засади організації та проведення робіт з надання психологічної допомоги, стало б Положення про психологічну службу ДСНС України. Визначення статусу психологічної служби функціонально та методологічно поєднало б всі підрозділи ДСНС України, які мають психологічне спрямування. Зрозумілий статус, регламентовані завдання та функції сил ДСНС України, дозволили б встановлювати взаємодію з відповідними службами міністерств та інших органів виконавчої, які організують та здійснюють комплекс заходів по психологічному супроводженню діяльності та наданню екстреної психологічної допомоги.

Для організаційно-методичного керівництва всією психологічною службою ДСНС України доцільним було б створення Центру психологічної допомоги ДСНС України — органу відокремленого адміністрування.

Важливим але нерозв'язаним залишається питання встановлення нормативів необхідної чисельності психологів ДСНС України, які залучаються для надання допомоги в умовах надзвичайної ситуації та закріплення меж відповідальності психологів ДСНС України, які працюють в умовах надзвичайної ситуації.

ВИСНОВКИ

ЦЗ як функція держави потребує відповідного втручання в процеси суспільних відносин, які пов'язані з питаннями безпеки та соціального захисту. Реалізовується це втручання шляхом застосування державного регулювання в якості коригуючого впливу.

Виконання завдань державної політики у сфері ЦЗ, оптимізація регуляторного впливу на організацію діяльності психологічного спрямування, передбачає застосування складного комплексного механізму державного регулювання. Вирішальним за своїм значенням є його організаційно-правова складова, яка спрямована на коригування та упорядкування діяльності. Послідовне використання організаційного і правового механізмів утворює організаційно-правовий механізм державного регулювання.

Проведений аналіз нормативно-правової бази психологічної складової ЦЗ показує, що теперішній стан правового регулювання потребує оновлення та норма-

тивно-правового закріплення низки розпорядчих документів. Першочерговою потребою оптимального функціонування є визначення статусу психологічної служби ДСНС України.

Отже, розуміння та раціональне використання можливостей організаційно-правового механізму державного регулювання психологічною складовою ЦЗ дозволить впорядкувати діяльність психологічного спрямування ДСНС України відповідно до вимог сьогодення. Зумовленість правотворчої діяльності об'єктивними умовами розвитку суспільства, наукова обґрунтованість заходів, розподіл матеріальних і кадрових ресурсів з урахуванням існуючих потреб створить сприятливі умови для розвитку психологічної складової ЦЗ та допоможе чітко визначити не тільки структурно-функціональні, але й організаційно-правові аспекти діяльності психологів ДСНС України.

Пріоритетними напрямками подальшого вдосконалення організаційно-правового забезпечення психологічної складової ЦЗ є включення психологічного захисту населення в роботу органів центральної виконавчої влади, які займаються питаннями попередження і реагування на надзвичайні ситуації та запровадження механізмів злагодженої системи взаємодії між міністерствами, які мають у своєму складі психологічні підрозділи або формування.

Література:

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 1996. — № 30.
2. Кодекс цивільного захисту України // Голос України. — 2012. — № 220 (5470).
3. Смірнова О.М. Структура комплексного механізму державного регулювання психологічною складовою цивільного захисту України / О.М. Смірнова / Науковий вісник АМУ. Серія "Управління". — 2014. — Випуск 1. — С. 330—339.
4. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України; наук.-ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. — К.: НАДУ, 2011.
5. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трошинського, Ю.П. Сурміна. — К.: НАДУ, 2010. — 820 с.

References:

1. The Verkhovna Rada of Ukraine (1996), *Konstitutsiia Ukrainy [Constitution of Ukraine]*, *Vidomosti Verkhovnoi Rady (VVR)*, vol. 30, p. 141.
 2. *Kodeks tsyvil'noho zakhystu Ukrainy [Code of civil protection of Ukraine]* (2012), *Holos Ukrainy*, vol. 220 (5470).
 3. Smirnova, O.M. (2014), "The structure of state regulation of psychological component of civil protection complex mechanism", *Naukovyj visnyk AMU. Seriiia "Upravlinnia"*, vol. 1, pp. 330—339.
 4. Kovbasiuk, Yu.V. (holova) ta in. (2011), *Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia [The encyclopedia of public administration]*: In 8 volumes, *Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy (NADU)*, Kyiv, Ukraine.
 5. Surmin, Yu.P. Bakumenko, V.D. Mykhnenko, A.M. ta in.; za red. Kovbasiuka, Yu.V. Troshyn's'koho, V.P. Surmina, Yu.P. (2010), *Entsyklopedychnyj slovnyk z derzhavnoho upravlinnia [Encyclopedic dictionary of public administration]*, *NADU*, Kyiv, Ukraine.
- Стаття надійшла до редакції 23.06.2014 р.*