

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35.078.7

С. В. Бєлай

кандидат військових наук
Національна академія Національної гвардії України

ДОСЛІДЖЕННЯ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ З ПРОТИДІЇ КРИЗОВИМ ЯВИЩАМ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО ХАРАКТЕРУ

У статті проаналізовано практику залучення громадськості в секторі безпеки зарубіжних держав. Досліджено досвід створення ситуаційних центрів під час виникнення кризових ситуацій. Розглянуто світову практику введення надзвичайних адміністративно-правових режимів. Запропоновано надати більше повноважень організаціям громадянського суспільства в Україні під час протидії кризовим явищам соціально-економічного характеру та здійснити реформування системи протидії кризовим явищам шляхом створення в регіонах України ситуаційних центрів.

Ключові слова: національна безпека, державне управління, кризові явища, державні механізми протидії.

I. Вступ

Процеси євроінтеграції та демократизації суспільства вимагають розробки ефективних і гуманних державних механізмів протидії кризовим явищам. Особливо актуальною ця проблема є для України. Численні кризові явища соціально-економічного характеру, такі як бідність, соціальна несправедливість, величезне майнове розшарування населення, відсутність середнього класу, високий рівень корупції тощо, призвели до революційної зміни уряду держави та жертв, як з боку протестувальників, так і сил охорони правопорядку. Унаслідок цього загроза руйнації сталого рівня життя в умовах виникнення кризових явищ є реальністю для громадян у регіонах країни.

Цими міркуваннями зумовлена актуальність звернення до дослідження зарубіжного досвіду з протидії кризовим явищам соціально-економічного характеру.

Вивченню як самих кризових явищ, так і шляхів та засобів протидії кризовим ситуаціям присвячені праці А. Камю, Ж.-К. Ясперса, У. Бека, П. Сартра, Ж.-Н. Лумана, Ч. Пероу та ін. Окремі питання державного управління та діяльності сил охорони правопорядку щодо протидії кризовим явищам висвітлено в працях українських науковців Ю. П. Бабкова, О. М. Бандурки, В. М. Бацамута, І. О. Кириченка, О. Г. Комісарова, А. О. Кошкіна, С. О. Кузніченка, В. А. Ліпкана, В. В. Мацюка, А. О. Мельниченко, О. О. Труша, О. М. Шмакова, Х. П. Ярмиша та ін. Однак питання

протидії кризовим явищам досліджено фрагментарно, з акцентом лише на деяких проявах та різновидах кризових станів, без урахування соціально-економічної природи кризових ситуацій.

Незважаючи на увагу науковців до окремих аспектів кризових явищ, бракує цілісного, комплексного підходу до дослідження цієї проблеми, що, у свою чергу, вимагає аналізу зарубіжного досвіду з протидії кризовим явищам соціально-економічного характеру.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити зарубіжний досвід з протидії кризовим явищам соціально-економічного характеру.

III. Результати

У розвинутих зарубіжних державах широко застосовують практику залучення громадськості в секторі безпеки з метою допомоги державі в протидії кризовим явищам, а також забезпечення відповідальності та прозорості діяльності влади. У посібнику для організацій громадянського суспільства, розробленому Програмою розвитку Організації Об'єднаних Націй, зазначено, що раніше безпеку традиційно трактували крізь призму мілітаристських термінів, але поширення демократичних принципів управління і прийняття більш широкої, тонкої й демілітаризованої концепції людської безпеки, що розглядається як народне надбання, поставили під сумніви, а потім і витіснили, саме поняття безпеки як таке, що належить до сфери військових інтересів та розширило цю сферу діяльності й на організації громадянського суспільства [1, с. 12]. Так, згідно з принципом людської безпеки, норми безпе-

ки повинні безпосередньо відповідати потребам людей. Відповідальність і прозорість вимагають, щоб інформація приховувалася тільки на законних підставах і за чітко визначених причин. Сектор безпеки часто намагається обмежити доступ до інформації про свою діяльність, а національна безпека передбачає певну конфіденційність. Але надмірна секретність може бути контрпродуктивною й зумовлювати можливість посадових злочинів, у тому числі й у великій політиці. Наприклад, це може виявитися в приховуванні фінансових махінацій або інших заборонених діяч [5, с. 29].

Надання безпеки громадянам є одним з фундаментальних зобов'язань держави. Демократична держава має забезпечити безпеку на принципах ефективності, прозорості та відповідальності перед своїми громадянами. Як і при забезпеченні інших гарантій, у демократичному суспільстві держава залишається найлегітимнішою платформою політики із забезпечення громадянської безпеки. Досвід зарубіжної практики дає змогу передати невеликий ряд завдань на ліцензійній основі приватним компаніям з постійним моніторингом та контролем з боку державних структур і організацій громадянського суспільства.

Найбільш впливовими та значущими організаціями громадянського суспільства у сфері протидії кризовим явищам є інститути дослідження політики, дослідницькі центри й інститути, які вивчають проблеми безпеки. Основними видами діяльності цих організацій є аналіз кризових явищ, критика діяльності влади, організація проведення діалогів і дебатів між владою та громадськістю й надання рекомендацій щодо протидії кризовим явищам.

Прикладами таких міжнародних організацій є: Стокгольмський міжнародний інститут дослідження проблем миру (SIPRI); Міжнародний інститут дослідження проблем миру, Осло (PRIO); Норвезький інститут міжнародних справ (NUPI); Центр стратегічних та міжнародних досліджень (CSIS); Міжнародний інститут стратегічних досліджень (IISS).

Прикладами національних та місцевих організацій є: Косовський інститут дослідження та розвитку політики (KIPRED); Пакистанський інститут розвитку та прозорості законодавчої влади (PILDAT); Турецький фонд вивчення економіки і соціології (TESEV); Інститут вивчення миру і конфлікту (Індія).

Практика зарубіжних держав визначає внесок, який може зробити громадянське суспільство в реформування та управління сектором безпеки, що є ширшим, ніж протидія кризовим явищам [1, с. 17–18]:

- сприяти діалогу та дебатам з питань політики;
- навчати суб'єктів, що визначають курс політики, і громадян у галузях, які зачіпають їх інтереси;

- наділити повноваженнями групи громадян та окремих осіб, забезпечивши їх навчання та підвищення рівня інформованості з особливих питань;
- поділитися спеціальною інформацією та знаннями про потреби та умови життя місцевого населення з особами, що визначають курс політики, парламентарями та ЗМІ;
- поліпшити легітимність політичних процесів шляхом більш широкого включення суспільних груп і перспектив;
- підтримувати політику безпеки, яка представлена місцевими громадами та відповідає їх вимогам;
- представляти інтереси груп і співтовариств у сфері політики;
- поставити питання реформування сектора безпеки на порядок денний;
- сформувати спільний фонд передового досвіду, інформації та перспектив;
- здійснити дослідження з важливих питань політики;
- активно вести інформаційну політику;
- забезпечувати прозорість і відповідальність інститутів безпеки;
- контролювати виконання реформ і політичних рішень;
- підтримувати тривале спостереження над політичною сферою;
- підтримувати відповідальний уряд;
- створювати платформи, які рішуче впливають на політику та легітимність органів виконавчої влади в інтересах народу;
- заохочувати демократичні зміни, шляхом забезпечення підтримкою мінімуму міжнародних стандартів у галузі прав людини в демократичних і недемократичних режимах;
- створити і мобілізувати критичну масу народної опозиції проти недемократичного місцевого та національного правління, що має системний характер.

Експерти громадянських організацій можуть здійснювати аналіз основних загроз національній і громадській безпеці, а також відповідності та ефективності протидії держави на них. Подібні дослідження дають можливість викласти відмінну від офіційного погляду думку про політику, допомагають покращити інформованість та організувати обговорення ролі сектора безпеки [1, с. 60].

Під час виникнення кризових явищ соціально-економічного характеру важливим є оперативне реагування на загрози, що виникають, скоординованість і взаємодія всіх державних органів та громадських організацій. Для ефективного здійснення наведених заходів практика зарубіжних країн радить створювати ситуаційні центри залежно від характеру кожної кризової ситуації. Ситуаційні центри почали створюватись після Другої світової війни та є найбільш ефективною формою реалізації систем підтримки прийняття

рішень. В. В. Мацюк визначає ситуаційний центр як інтегрований програмно-апаратний комплекс, що реалізує функції підготовки й підтримки прийняття рішень [3, с. 183].

Доречним є зарубіжний досвід у створенні подібних координаційних інституцій міжнародними організаціями, що побудовані на принципі взаємодії учасників. Так, при НАТО функціонують комісії та комітети з планування на випадок надзвичайних ситуацій, керівництво якими здійснює SCEPC (Головний комітет з цивільного планування на випадок надзвичайних ситуацій). Комісії та комітети координують планування, яке виконують національні урядові і промислові експерти та військові представники у відповідних сферах цивільної діяльності. Ці органи засідають регулярно та забезпечують важливий зв'язок між політикою НАТО у сфері цивільного планування на випадок надзвичайних ситуацій і засобами її втілення. Вони користуються допомогою невеликих гнучких робочих груп і спеціалізованих технічних комітетів [3, с. 184].

Також світовий досвід з протидії масштабним кризовим явищам, що потребують захисту і порятунку значної кількості населення та майна, спричинив створення Міжнародної організації цивільної оборони. Основними її функціями є: встановлення та підтримання ефективної співпраці зі спеціалізованими установами, державними службами, професійними групами й іншими організаціями, які є придатними для організацій із захисту і порятунку населення та майна; заохочення та забезпечення обміну між різними країнами інформацією, досвідом, співробітниками й експертами в галузі захисту та порятунку населення й майна; надання на прохання держав-членів необхідного технічного сприяння, включаючи надання планів організації, інструкторів, експертів, обладнання та матеріалів відповідно до необхідності; сприяння державам-членам у формуванні серед населення свідомої громадської думки про життєво важливу необхідність запобігання, захисту та активного втручання в разі виникнення кризових явищ [4, ст. 2].

На сьогодні міжнародне суспільне право та більшість національних конституцій зазначають, що в умовах гострих кризових явищ органи державної влади можуть обмежувати деякі громадянські свободи з метою відновлення порядку та більш широкого використання найбільш фундаментальних прав людини. Цей парадокс є головною проблемою юридичного обґрунтування надзвичайних повноважень: призупинення дії певних прав є "єдиним засобом збереження і використання найбільш фундаментальніших з них" [2].

Використання надзвичайних повноважень у будь-які особливі періоди не є чимось новим у світовій історії. Ще за часів Стародавньої Греції введення надзвичайних повно-

важень часто використовували з *aesymnetia* (пер. з лат. – факультативний, виборний, але стосується монархії), коли в часи жорсткої кризи, що загрожувала виживанню міста-держави, вибирався правитель, який мав розширені повноваження [6, с. 12].

Введення надзвичайних повноважень регулюється трьома основними міжнародними та регіональними договорами про права людини, такими як: Міжнародний пакт про громадянські та політичні права – на всесвітньому рівні; Європейська конвенція про захист прав людини – для громадян Європи; Міжамериканська конвенція про права людини – для громадян Південної та Північної Америки. У конституціях більшості країн чітко прописано вимогу дотримуватись цих міжнародних угод.

Міжнародний пакт про громадянські та політичні права і забезпечує державам-учасникам право відступати від деяких своїх зобов'язань у період дії надзвичайних ситуацій у їх країні. Однак при цьому деякі правові принципи є невід'ємними в межах міжнародного права. Так, надзвичайні заходи дозволяються тільки в межах, що чітко визначаються необхідністю ситуації; правові обмеження на надзвичайний період не повинні суперечити іншим зобов'язанням за міжнародним правом; правові обмеження на час надзвичайного стану не повинні призводити до дискримінації перед законом на основі расової належності, кольору шкіри, статі, мови, релігії чи соціального походження [1, с. 339].

Європейська конвенція про захист прав людини забезпечує додаткові гарантії захисту основних прав людини в надзвичайних положеннях. Ст. 15 дає змогу країнам-учасникам відступати від своїх зобов'язань тільки під час війни або інших надзвичайних ситуацій у державі, які загрожують життю нації. Також ця стаття не дає змогу відступати від таких зобов'язань: гарантії права на життя всім громадянам, заборона катування, свобода від рабства та свобода думки, совісті та релігії [1, с. 340].

Міжамериканська конвенція про права людини є всебічним правовим інструментом, що надає невід'ємні гарантії на час надзвичайного стану. В доповнення до гарантій розглянутих вище нормативних актів вона розширює невід'ємні права людини у винятковій ситуації (ст. 27), включаючи до цього переліку права дитини (ст. 19), право на захист сім'ї (ст. 17), право на участь у державному управлінні (ст. 23) та судові гарантії, істотні для захисту таких прав [1, с. 340–341].

Обставини, що можуть призвести до запровадження надзвичайних повноважень, зазвичай залишаються невизначеними як у національних, так і в міжнародних договорах про права людини. У посібнику "Громадянський контроль над сектором безпеки" [1, с. 335–336]

визначено такий ряд соціально зумовлених обставин, що виправдовують введення надзвичайних повноважень у сучасних демократичних державах: війна, внутрішній збройний конфлікт, загроза збройного конфлікту, терористичні атаки, економічна криза та масові заворушення тощо.

Що стосується кризових явищ соціально-економічного характеру, то прикладом введення надзвичайних повноважень є події в Аргентині у 2001 р., коли надзвичайний стан було введено після появи масових заворушень, що були спричинені економічною кризою. Запровадження надзвичайного стану надало уряду повноваження ввести війська та інші сили охорони правопорядку на вулиці головних міст і тимчасово заборонити мітинги, що дало змогу стабілізувати ситуацію.

Більшість конституцій національного законодавства іноземних держав містять умови використання надзвичайних повноважень, одночасно обмежуючи часовий період їхнього введення. У деяких державах не існує законодавства щодо надзвичайних обставин, але визначено деякі виключні норми закону, які мають застосовуватись під час надзвичайних ситуацій у державі.

Європейською комісією “За демократію через право” (Венеціанська Комісія) проведено аналіз надзвичайних повноважень в окремих країнах у 1995 р. У звіті [7] зазначено, що в Австрії, Данії, Норвегії та Швеції існує велика передача повноважень виконавчій гілці влади у випадках, коли парламент не здатний зібратися протягом тривалого часу. У Сполучених Штатах Америки Конституція не забезпечує федеральний уряд спеціальним правовим режимом під час надзвичайного стану. Натомість, у дуже специфічних обставинах Конституція надає президенту повноваження використовувати федеральні війська для припинення масових заворушень та відновлення законності. У демократичних країнах повноваження оголошувати надзвичайний стан надані виконавчій владі з подальшою передачею на затвердження законодавчій владі. У Канаді прем’єр-міністр та Федеральний Кабінет Міністрів можуть оголошувати надзвичайний стан, але, щоб він набув чинності, потрібна ратифікація парламенту. У Латвії виконавча влада має повноваження оголошувати надзвичайний стан, але якщо парламент не ратифікує його протягом 48 годин, оголошення стає недейсним. У інших демократичних системах, включаючи Угорщину та Киргизстан, повноваження оголошувати надзвичайний стан покладено на парламент. Більшість конституцій країн світу визначає тимчасову дію надзвичайних станів на здійснення надзвичайних повноважень, яка може бути поновлена. Цей період становить п’ятнадцять днів у Португалії, від тридцяти до шістдесяти днів у Російській

Федерації, три місяці у Фінляндії та шість місяців у Латвії. У деяких державах, включаючи Кіпр та Словаччину, існує тільки один тип законодавчого акта про надзвичайні ситуації. Але в конституціях інших країн є норма введення різних типів надзвичайних ситуацій залежно від природи кризових явищ. В Іспанії це “тривожний стан”, “надзвичайний стан”, “стан облоги”. В Угорщині конституція містить правові норми щодо введення “стану облоги”, “надзвичайного стану” та “стану громадської небезпеки”, в Туреччині – чотири особливих типи режиму надзвичайного стану: воєнний стан, стихійне лихо, медична епідемія чи серозна економічна криза. У більшості інших держав, включаючи Португалію та Польщу, національні конституції передбачають одне з двох надзвичайних станів: режим надзвичайного стану та стан облоги. У цих держав різні типи надзвичайних ситуацій передбачають різні типи надзвичайних заходів [1, с. 337–338].

IV. Висновки

У розвинутих зарубіжних країнах широко розвинута практика залучення громадськості в секторі безпеки з метою допомоги державі в протидії кризовим явищам, а також забезпечення відповідальності та прозорості діяльності влади. Найбільш впливовими й значущими організаціями громадянського суспільства в цій сфері є інститути дослідження політики, дослідницькі центри та інститути, які вивчають проблем безпеки. Тому наразі в Україні потрібно надати більше повноважень подібним національним організаціям.

Під час виникнення кризових явищ соціально-економічного характеру важливим є оперативне реагування на загрози, що виникають, а також скоординованість і взаємодія всіх державних органів та громадських організацій. Для ефективного здійснення наведених заходів практика зарубіжних країн радить створювати ситуаційні центри залежно від характеру кожної кризової ситуації. Тому Україні необхідно реформувати власну систему протидії кризовим явищам шляхом створення в регіонах ситуаційних центрів із широкою практикою залучення громадськості.

На сьогодні міжнародне суспільне право та більшість національних конституцій визначають, що в умовах гострих кризових явищ органи державної влади можуть обмежувати деякі громадянські свободи з метою відновлення порядку та більш широкого використання фундаментальних прав людини шляхом введення надзвичайних адміністративно-правових режимів. Введення надзвичайних повноважень регулюється трьома основними міжнародними та регіональними договорами про права людини, вимога дотримуватись яких чітко прописана в конституціях більшості країн. Тому з метою непорушення цих угод під час врегулювання кризових ситуацій обов’яз-

ковим є введення надзвичайних адміністративно-правових режимів.

Подальші наукові розвідки будуть спрямовані на розроблення державних механізмів протидії кризовим явищам соціально-економічного характеру та на практичну апробацію отриманих результатів.

Список використаної літератури

1. Гражданский контроль над сектором безопасности. Предотвращение кризисов и восстановление : пособие для организаций гражданского общества / Программа развития Организации Объединенных Наций ; перев. с англ. отв. за вып. О. Михалочко. – Киев ; Женева : Патент, 2014. – 354 с.
2. Звіт Спеціального навідача ООН щодо питання права людини і надзвичайних станів, пана Леонадро Деспойа [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.derechos.org/nizkor/except/despouy97en.htm>.
3. Мацюк В. В. Зарубежный опыт нормативно-правового обеспечения служебно-боевой деятельности сил охраны правопорядка в чрезвычайных ситуациях социального характера / В. В. Мацюк // Власть и общество (история, теория, практика). – 2014. – № 4 (32). – С. 181–189.
4. Устав Международной организации гражданской обороны от 17.10.1966 г. г. Монако [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pavlodar.com/zakon/?dok=02608>.
5. Department for International Development (DFID), Understanding and Supporting Security Sector Reform, DFID, London, 2002. – P. 42.
6. Reinach, Théodore, De l'état de siege – Etude historique et juridique. – Paris : F. Pichon, 2011. – P. 314.
7. Venice Commission. Emergency powers. – CDL-STD, 1995b. [Electronic resource]. – Mode of access: [http://www.venice.coe.int/dost/1995/CDL-STD\(1995\)012-e.asp](http://www.venice.coe.int/dost/1995/CDL-STD(1995)012-e.asp).

Стаття надійшла до редакції 23.11.2014.

Белай С. В. Исследование зарубежного опыта по противодействию кризисным явлениям социально-экономического характера

В статье проанализирована практика привлечения общественности в секторе безопасности иностранных государств. Исследован опыт создания ситуационных центров в случаях возникновения кризисных ситуаций. Рассмотрена мировая практика введения чрезвычайных административно-правовых режимов. Предложено предоставить больше полномочий организациям гражданского общества в Украине во время противодействия кризисным явлениям социально-экономического характера и осуществить реформирование системы противодействия кризисным явлениям путем создания в регионах Украины ситуационных центров.

Ключевые слова: национальная безопасность, государственное управление, кризисные явления, государственные механизмы противодействия.

Belay S. The study of Foreign Experience to Counter of Socio-Economic Crises

The process of European integration and democratization of society require the development of effective and humane government mechanisms to counteract crises. Particularly this perspective is relevant for Ukraine, where numerous crises socio-economic nature, such as poverty, social injustice, a huge population stratification, no middle class, high levels of corruption and other ones led to revolutionary changes in state government and victims from both the protesters and the forces of law and order. As a result, there is the threat of destruction of sustainable living standards in conditions of crisis phenomena stays a reality for citizens in the country.

The study of crisis natives and the ways and means to counter crisis measures, is comprehended with a sufficient number of world research. In recent years, domestic literature scholars specific issues affect public administration and the forces of law enforcement to combat crises. However, it should be noted that the issue of combating crises studied only in fragments.

In developed foreign countries widely used practice of public involvement in the security sector to help the country in combating the crisis, and to ensure accountability and transparency of government. The experience of foreign practice allows to transfer a little amount of tasks on licensed base to the private companies with constant monitoring and controlling their activity with the state institutions and civil society organizations.

During the crisis socioeconomic arising it's importantly to response rapidly to the threat, and also to coordinating and cooperating all of government agencies and NGOs. To effectively implementing these measures, practical experience of foreign countries advises to create situational centers depending on the features of each crisis. Therefore, Ukraine, should reform its own system of crises counteractions by creating regional situational centers with broad public involvement practices.

Key words: national security, public administration, crisis, government response mechanisms.