

УДК 351.742:351.75

К. О. ПРОТАСЕНКО

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ПІДТРИМАННЯ СУСПІЛЬНОЇ ЗЛАГОДИ

Проведено аналіз міжнародного досвіду підтримання суспільної злагоди правоохоронними силами з військовим статусом. Обґрунтовано місце та роль внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України в системі охорони громадського порядку.

The analysis of international experience of maintenance public consent by law enforcement forces with military status is conducted. The place and role of Interior Troops of Ministry of Internal Affairs of Ukraine in the system of public order enforcement is grounded.

Ключові слова: суспільна злагода; громадський порядок; правоохоронні сили з військовим статусом; внутрішні війська.

Нещодавні події в Киргизстані (заворушення у Таласі, Бішкеку, Оші та по всій території країни), Росії (теракти в московському метро, Кизлярі, Нальчику, Назрані, Махачкалі та ін.), Таїланді (Бангкок), Іраку (Багдад, Мосул, Ель-Хілла, Басра, Ес-Сувейра та ін.), Пакистані (майже в усіх провінціях), Судані (південний захід), Греції (загальнонаціональний страйк), Франції (масовий безлад на вулицях столиці та передмість) тощо переконливо свідчать про наявність у сучасних умовах достатньої кількості ризиків різного рівня, масштабу і складності, які можуть призвести до загострення соціально-політичної ситуації, виникнення соціальної напруги та, як наслідок, соціальних конфліктів в окремих країнах, регіонах і в усьому світі.

Ураховуючи розбіжності в поглядах українців на питання мови, церкви, взагалі напрямів подальшого розвитку держави, за умов тривалого трансформаційного стану, наявності відчутних регіональних економічних, соціальних, культурних відмінностей, слабкості громадянського суспільства та відсутності спільної ідентичності громадян України теперішня ситуація в державі щодо виникнення та розвитку соціальних конфліктів характеризується як дуже складна. Тенденція зростання їх кількості, важкість нормалізації обстановки створюють серйозну загрозу безпеці окремої людини, суспільству в цілому, а також стабільності розвитку країни.

Отже, для сьогодення України вкрай актуальним є дослідження міжнародного досвіду підтримання суспільної злагоди.

Феномен суспільної злагоди (або інакше соціального консенсусу), який є одним із провідних критеріїв, що дає змогу судити про благополуччя/неблагополуччя суспільства, привертав увагу багатьох видатних зарубіжних учених, зокрема О. Конта, М. Вебера, Е. Дюркгейма, Д. Міда, Г. Блумера, дещо пізніше Р. Парка, Т. Ньюкома, Т. Парсонса, Р. Мертона, С. Хантингтона, Д. Роулса, Н. Лумана, Е. Тоффлера та ін.

Нечисленні українські та російські дослідження були спробою аналізу суспільної злагоди лише в межах функціонування окремих сфер суспільства (О. Куценко, В. Городяненко, В. Соколов, В. Корнієнко, В. Вітюк, І. Данилевич, В. Нерсисянц, В. Ніколенко, І. Кумкін та ін.), у контексті зародження, генези та занепаду різних ідеологем (М. Міщенко, Ю. Сухотін, Г. Ділігенський та ін.), крізь призму розробки теорій середнього класу, становлення нових соціальних рухів (Е. Лібанова, М. Горшков, В. Ядов, М. Лапін та ін.). Проте питання застосування правоохоронних сил із військовим статусом для підтримання суспільної злагоди, особливо під час припинення соціальних конфліктів, залишаються дослідженими недостатньо.

Мета статті – на підставі аналізу міжнародного досвіду підтримання суспільної злагоди правоохоронними силами з військовим статусом обґрунтувати місце та роль внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України в системі охорони громадського порядку.

Практика загальноцивілізаційного розвитку як світової спільноти загалом, так й окремих країн підтверджує тезу про неможливість забезпечення безпеки людини, сталого розвитку суспільства без підтримання суспільної злагоди, загальними елементами якої є наявність єдності в поглядах соціокультурного ядра суспільства стосовно питань соціальної справедливості, соціального порядку, ціннісно-нормативного комплексу; координаційно-діяльнісні характеристики; дотримання еволюційного і культурно-спадкового розвитку соціуму [3, с. 2].

Як відомо, підтримання суспільної злагоди, узгодження інтересів різних груп у межах суспільного устрою, створення оптимальної системи забезпечення громадського порядку належать до головних завдань держави.

Оскільки держава являє собою територіальний публічно-правовий союз населення, то можна сказати, що забезпечення прав і свобод людини і громадянина, регулювання та впорядкування суспільних відносин і є основним обов'язком держави. Сама природа державної влади – в охороні прав і свобод людини і громадянина, забезпеченні цивільного миру та згоди.

Соціальне призначення держави полягає в тому, що це така організація політичної влади, яка покликана представляти спільні інтереси населення. Діяльність держави спрямована на вирішення загальносоціальних проблем. Керуючи справами суспільства, держава прагне до його стабільності та гармонійного розвитку, до підтримання суспільної злагоди й охорони громадського порядку – однієї з основних складових цієї злагоди.

Узагальнюючи думки різних учених, під громадським порядком розуміють зумовлену інтересами всього народу і завданнями побудови демократичного суспільства, що регулюється нормами права, моралі, правилами співжиття, звичаями і традиціями, систему вольових суспільних відносин, які складаються, головним чином, у громадських місцях, а також суспільних відносин, які виникають і розвиваються за межами громадських місць, але за своїм характером забезпечують охорону життя, здоров'я, честі громадян, суспільний спокій, нормальні умови для діяльності підприємств, установ та організацій [5, с. 503].

Специфіка суспільної злагоди проявляється в тому, що вона орієнтована на більшість і тільки в цьому випадку може демонструвати свою ефективність, але такий

розклад, з іншого боку, призводить до непорозумінь, вияву амбіційних настроїв, виникненню соціальної напруженості, а в остаточному підсумку – до ослаблення співтовариства, де меншість виявляється заручником більшості [2, с. 13].

Не сприяють підтриманню суспільної злагоди та попередженню виникнення соціальних конфліктів і різноманітні кризи (екологічна, продовольча, житлова, демографічна тощо), які, за оцінками експертів ООН, насуваються на планету; диспропорції у структурі населення (між міським і сільським населенням, корінним населенням і мігрантами, старіючим населенням і молоддю); соціальна нерівність; низька якість державного управління та ін. Економічна глобалізація та розповсюдження інформаційних технологій, створення віртуальних груп за інтересами, нові форми політики ідентичності, центром якої є релігійні переконання, слабкі уряди, відсталі економіки, релігійний екстремізм, диспропорційне зростання чисельності молоді – ці фактори поєднуюватимуться, створюючи ідеальні негативні умови для внутрішніх конфліктів у різних регіонах [7, с. 5].

З метою підтримання суспільної злагоди, зокрема правовими методами, у державі створюються та застосовуються спеціальні правоохоронні органи, які уповноважені державою виконувати в установленому законом порядку функції та завдання з охорони права і громадського порядку, розслідування або запобігання порушень права, відновлення порушеного права, забезпечення національної безпеки, стану законності та правопорядку.

Одна з особливостей у галузі безпеки після закінчення періоду “холодної війни” полягає в тому, що чітка розподільча лінія між сферами внутрішньої та зовнішньої безпеки стає все більш розмитою. Унаслідок цього спостерігається різке зростання кількості різноманітних транснаціональних проблем безпеки (організована злочинність, контрабанда наркотиків, міжнародний тероризм, незаконна торгівля зброєю та ін.). Для таких установ забезпечення безпеки, як поліція та збройні сили це означає, що їх значення все частіше збігається з військовими силами, які більш активно беруть участь у забезпеченні внутрішньої безпеки, та поліцейськими силами, які відіграють все більшу роль на зовнішньому рівні, відповідно [8, с. 171–205; 9, с. 491–508].

У більшій частині сучасної зарубіжної літератури зазначається, що тільки поліцейські сили з військовим статусом (відомі також як воєнізовані формування, сили жандармерії або сили констеблів) спроможні забезпечити безпеку людей, захист суспільного ладу держави і громадський порядок, особливо в кризових умовах, під час соціальних конфліктів [12, с. 125–136].

Провідна роль жандармерій та інших подібних правоохоронних формувань – поліцейських сил, які володіють певними військовими характеристиками і мають деякий рівень військового потенціалу, – є наслідком їх посередницького місцезнаходження (між армією та поліцією), а також того факту, що завдання, які на них покладаються, краще за все виконуються формуваннями, що комбінують особливості поліцейських і військових сил [11, с. 45–68].

Комітетом оборони Західноєвропейського союзу встановлено, що під час операцій з управління кризами, припиненні соціальних конфліктів завжди виникають чисельні виклики безпеці, які вимагають одночасного втручання як поліцейських,

так і військових сил для нормалізації ситуації у кризових регіонах. При цьому поліцейські сили з військовим статусом мають можливості швидкого розгортання, а їх особовий склад навчений діям у всіх поліцейських місіях [14].

Саме поєднання правоохоронними воєнізованими силами або поліцейськими силами з військовим статусом певних особливостей поліції та війська при неодноразовому доведенні неефективності застосування традиційних збройних сил для підтримання правопорядку при виникненні надзвичайних ситуацій соціально-політичного характеру і внутрішньодержавних конфліктів, визначає зростаюче значення правоохоронних сил із військовим статусом щодо підтримання суспільної злагоди правовими методами, забезпечення громадської безпеки, захисту людей і власності протягом різних фаз кризи або надзвичайного стану, а також охорони громадського порядку під час припинення соціальних конфліктів, масових заворушень та ін. надзвичайних ситуацій [13].

За результатами аналізу функцій і завдань, які виконують правоохоронні сили з військовим статусом, встановлено, що зазначені формування виконують деякі специфічні функції; мають подвійне підпорядкування, як правило, міністерству оборони та міністерству внутрішніх справ; інколи виконують завдання в інтересах інших міністерств і відомств [10].

На теренах колишнього СРСР до правоохоронних сил із військовим статусом найбільш наближеними є внутрішні війська – воєнізоване формування, утворене для забезпечення громадської безпеки, прав і свобод громадян, захисту конституційного ладу держави, боротьби з незаконними збройними формуваннями усередині країни, припинення масових заворушень, охорони громадського порядку та ін.

Під охороною громадського порядку слід розуміти зумовлений закономірностями розвитку суспільства і здійснюваний правоохоронними органами та іншими державними органами й громадськими організаціями за активною участю громадян комплекс заходів, спрямованих на забезпечення дотримання правил, які регулюють відносини між людьми у сфері суспільного, політичного, приватного життя та побуту, профілактику і припинення правопорушень, притягнення до відповідальності винних у порушенні встановлених законом правил, захист прав і свобод людини і громадянина, інтересів держави і суспільства від злочинних та інших антигромадських посягань [6, с. 22–23].

Внутрішні війська, як правило, входять до структури Міністерства внутрішніх справ, але, на відміну від інших складових, комплектується військовослужбовцями.

Перші залучення особового складу внутрішніх військ до охорони громадського порядку шляхом несення патрульно-постової служби разом з працівниками міліції припадає на другу половину 1953 р. Саме тоді було доведено ефективність спільних нарядів. З метою несення патрульно-постової служби відповідно до постанови ЦК КПРС і Ради Міністрів СРСР 23 червня 1966 р. були створені спеціальні моторизовані частини міліції, які комплектувались військовослужбовцями строкової служби та неодноразово відзначалися в боротьбі зі злочинністю в містах України.

Поряд із повсякденними завданнями частини та підрозділи внутрішніх військ виконували і раптово виникаючі завдання, нерідко діючи в екстремальних умовах.

У 1970 р. військовослужбовці внутрішніх військ брали участь у забезпеченні карантинних заходів під час епідемії холери в Астрахані й Одесі, громадського порядку під час проведення у Москві Олімпійських ігор у 1980 р., Всесвітніх фестивалів молоді та студентів у 1957 і 1985 рр., ліквідації наслідків землетрусу у Вірменії у 1988 р., а також застосовувались під час спеціальних операцій з ліквідації масових порушень громадського порядку і заворушень у республіках Закавказзя та Середньої Азії для врегулювання міжнаціональних конфліктів [4, с. 4].

Відповідно до ст. 1 Закону України “Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ”, внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України входять до системи Міністерства внутрішніх справ і призначені для охорони та оборони важливих державних об’єктів, перелік яких установлюється Кабінетом Міністрів України, а також для участі в охороні громадського порядку та боротьбі зі злочинністю [1].

Серед правоохоронних та інших державних органів України, що здійснюють охорону громадського порядку, тільки внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ мають військовий статус.

Згідно з Тимчасовим положенням про організацію служби, що затверджене наказом Міністерства внутрішніх справ України від 05.07.2005 р. № 521 і зареєстроване в Міністерстві юстиції України за № 835/11115 від 01.08.2005 р., до виконання завдань з охорони громадського порядку, громадської безпеки та боротьби зі злочинністю залучаються спеціальні моторизовані військові частини міліції, військові частини спеціального призначення та підрозділи оперативного призначення внутрішніх військ. Чисельність особового складу зазначених частин і підрозділів складає приблизно третину – 39,6 % від загальної чисельності військ.

Їх завданням є такі:

- участь у забезпеченні безпеки громадян і громадського порядку;
- виявлення, запобігання і припинення злочинів, уживання профілактичних заходів, передбачених чинним законодавством;
- участь у припиненні адміністративних правопорушень;
- виявлення причин і умов, що сприяють учиненню правопорушень, уживання у межах своєї компетенції заходів до їх усунення;
- участь у спеціальних заходах щодо виявлення, блокування і затримання озброєних осіб, які захопили заручників, особливо важливі державні об’єкти та адміністративні споруди;
- надання органам внутрішніх справ допомоги в припиненні масових заворушень, що супроводжуються насильством із застосуванням зброї, у населених пунктах, а також в установах виконання покарань;
- сприяння забезпеченню відповідно до чинного законодавства режиму воєнного або надзвичайного стану в разі його введення на всій території України або в окремій місцевості;
- участь у забезпеченні безпеки вищих посадових осіб України, громадян і громадського порядку в районах дій режиму надзвичайного стану;
- участь у спеціальних операціях зі знешкодження озброєних злочинців, припиненні діяльності не передбачених законодавством озброєних воєнізованих формувань чи груп;

– взаємодія зі спеціальними підрозділами органів внутрішніх справ із боротьби з організованою злочинністю, а в разі потреби – з відповідними підрозділами служби безпеки України, іншими правоохоронними органами, зацікавленими міністерствами, відомствами та місцевими органами влади і самоврядування;

– надання в межах наявних можливостей невідкладної, у тому числі медичної, допомоги особам, які потерпіли від правопорушень і нещасних випадків, перебувають у безпорадному або небезпечному для життя і здоров'я стані, а також неповнолітнім, які залишились без опіки;

– вивчення й аналіз інформації про різні прояви терористичної та озброєної організованої злочинної діяльності з метою використання її для виконання покладених на ці військові частини завдань;

– участь у проведенні карантинних заходів під час епідемій, епізоотій та епіфітотій;

– повідомлення відповідних державних органів і громадських об'єднань про аварії, пожежі, катастрофи, стихійне лихо та інші надзвичайні події, ужиття невідкладних заходів до ліквідації їх наслідків, рятування людей і подання їм допомоги, охорони майна.

Очевидно, що обсяг завдань, які виконують внутрішні війська, є значним і з часом якісно змінюється, що є об'єктивною потребою обставин. Незважаючи на це, ставлення до цього військового формування у нашій державі неоднозначне: від перетворення внутрішніх військ у невійськове формування або передачі функцій і завдань, що виконуються ними, Збройним Силам України та іншим військовим формуванням і правоохоронним органам, до покладання на них нових завдань або інтенсифікації виконання встановлених законами України (за останні чотири роки розроблено щонайменше сім законопроектів щодо подальшої долі військ).

У сучасних умовах швидкоплинних змін загальнопланетарного масштабу та ситуації, що склалася безпосередньо в Україні, забезпечити безпеку людини, сталий розвиток суспільства, захист суспільного ладу держави не уявляється можливим без підтримання суспільної злагоди й охорони громадського порядку як однієї з найважливіших складових цієї злагоди.

Правоохоронні сили з військовою статусом, які утворені та застосовуються для підтримання суспільної злагоди правовими методами, охорони громадського порядку, забезпечення безпеки людей, повністю відповідають вимогам сьогодення, мають суттєве значення як спеціальні, професійні підрозділи і є законною й ефективною альтернативою звичайній поліції (міліції), що унеможливує їх демілітаризацію та інтеграцію з нею.

Внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України – це багатофункціональне військово формування з правоохоронними функціями, призначене для забезпечення національної безпеки держави шляхом протидії, подолання або нейтралізації реальних і потенційних внутрішніх загроз у різних сферах життєдіяльності суспільства.

У системі охорони громадського порядку серед інших сил внутрішні війська займають місце одного з дієвих інструментів, що відповідають за мир і спокій у державі, підтримують правопорядок під час соціальних конфліктів, беруть участь у

припиненні масових заворушень, постійно готові прийти на допомогу громадянам, які її потребують. Внутрішні війська – це, серед іншого, прикриття та допомога міліції щодо забезпечення громадської безпеки, особливо коли ситуація виходить з-під контролю.

Значення внутрішніх військ у попередженні та припиненні правопорушень суттєво підвищується при виникненні надзвичайних ситуацій. А при введенні правового режиму надзвичайного стану в Україні чи в окремих її місцевостях унаслідок виникнення надзвичайних ситуацій соціально-політичного характеру, як підтверджує світовий досвід застосування правоохоронних сил із військовим статусом, роль внутрішніх військ у ліквідації наслідків таких ситуацій, нормалізації обстановки й охорони громадського порядку є визначальною.

Особливої уваги в подальшому заслуговують дослідження управління внутрішніми військами Міністерства внутрішніх справ України при введенні правового режиму надзвичайного стану внаслідок виникнення надзвичайних ситуацій соціально-політичного характеру, а також питання реформування внутрішніх військ до оптимального за чисельністю всебічно забезпеченого мобільного військового формування, здатного якісно виконувати покладені на нього завдання і функції, згідно із загальною концепцією реформування правоохоронних органів держави.

Література:

1. Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України : Закон України від 26 березня 1992 р. // ВВР України. – 1992. – № 29. – Ст. 397. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2235-12>.
2. Кумкін І. О. Громадянська злагода як необхідна умова розвитку сучасного українського суспільства : автореф. дис. ... канд. філос. наук : спец. 09.00.03 “Соціальна філософія і філософія історії” / І. О. Кумкін ; Таврійський нац. ун-т ім. В. І. Вернадського. – Сімферополь, 2007. – 17 с.
3. Ніколенко В. В. Злагода як феномен життєдіяльності суспільства : автореф. дис. ... канд. соціол. наук : спец. 22.00.01 “Теорія та історія соціології” / В. В. Ніколенко ; Харківський нац. ун-т ім. В. Н. Каразіна. – Х., 2004. – 22 с.
4. Пилипів Б. І. Історія створення та перспективи розвитку внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України / Б. І. Пилипів // Честь і закон. – 2006. – № 1. – С. 3–8.
5. Плохой І. І. Поняття громадського порядку / І. І. Плохой // Форум права. – 2009. – № 3. – С. 500–505.
6. Подоляка А. М. Правове регулювання охорони громадського порядку в Україні : [монографія] / А. М. Подоляка. – Х. : Золота миля. – 2008. – 350 с.
7. Ситник Г. П. Захист національних інтересів – пріоритет профі / Г. П. Ситник // Народна армія. – 2009. – № 51. – С. 5.
8. Bigo D. When two become one / Didier Bigo // International Relation Theory and the politics of European Integration, Power, Security and Community ; in Kelstrup Morten, Willimas Michael C. (eds). – London, Routledge, 2000. – P. 171–205.
9. Den Boer M. Wearing the Inside Out: European Police Cooperation Between Internal and External Security / Monica Den Boer // European Foreign Affairs Review. – 1997. – № 2. – P. 491–508.

10. *Gobinet P.* The Gendarmerie Alternative: is there a case for police services with a military status in the 21st century European police apparatus? : Dissertation submitted as partial requirement for the award of MSc International Police Science / Pierre Gobinet ; Institute of Criminal Justice Studies. – University of Portsmouth, 2006. – 72 p.

11. *Lutterbeck D.* Between Police and Military: The New Security Agenda and the Rise of Gendarmeries / D. Lutterbeck // *Cooperation and Conflict*. – 2004. – Vol. 39 (1). – P. 45–68.

12. *Marczuk K. P.* Mediterranean Constabulary Forces: Theory, Practice, Solution? / K. P. Marczuk // *Romanian Military Thinking*. – 2007. – Vol. 1. – P. 125–136.

13. *Oakley R. B.* Policing the New World Disorder: Peace Operations and Public Security / Robert B. Oakley, Michael J. Dziedzic, Eliot M. Goldberg (eds). – Washington, DC : Institute for National Strategic Studies, 1998. – 573 p.

14. The role of the European Gendarmerie Force : Report submitted on behalf of the Defence Committee by Baroness Taylor of Bolton, Rapporteur (United Kingdom, Socialist Group) and Ignacio Cosidó Gutierrez, co-Rapporteur (Spain, Federated Group), 21 June 2006 / Assembly of Western European Union, Document A/1928. – Режим доступу : http://www.assemblyweu.org/en/documents/sessions_ordinaires/rpt/2006/1928.php?PHPSESSID=f3137d60...#P218_34390

Надійшла до редколегії 21.06.2010 р.