

УДК 35.078

С.В. Бєлай

кандидат військових наук, старший науковий співробітник  
Академія внутрішніх військ МВС України, м. Харків

## РОЗРОБЛЕННЯ КОМПЛЕКСНОГО ДЕРЖАВНОГО МЕХАНІЗМУ ПРОТИДІЇ КРИЗОВИМ СИТУАЦІЯМ ЗА МАСОВОЮ УЧАСТЮ НАСЕЛЕННЯ

*Проведено аналіз існуючих механізмів з протидії кризовим ситуаціям за масовою участю населення. Розглянуто зміст системи забезпечення національної безпеки, внутрішньої безпеки, громадської безпеки, охорони громадського порядку. Надано структурну схему комплексного державного механізму протидії кризовим ситуаціям за масовою участю населення.*

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

### I. Вступ

Наразі події у світі наводять яскравий приклад виникнення численних кризових ситуацій за масовою участю населення. Світова фінансова криза та її економічні наслідки негативно вплинули на соціальну складову європейського суспільства. Як наслідок, існуючі проблеми в соціальному захисті населення призводять до виникнення акцій протесту. Україна не є винятком, кількість акцій непокори зростає залежно від дій уряду, спрямованих на зменшення фінансування соціальної складової бюджету. Також умови глобалізації створили нові загрози існуванню традиційного укладу життя. У країнах північної Африки "Революції фейсбуку" довели нездатність державних силових структур щодо забезпечення національної безпеки під час масових акцій протесту населення на соціально-економічному підґрунті. Усе це, безперечно, свідчить про актуальність дослідження питання запобігання кризовим ситуаціям за масовою участю населення та їх врегулювання.

Запобігання кризовим ситуаціям за масовою участю населення є найактуальнішим завданням для органів державного управління. Питання дослідження рівня та якості життя населення як умов виникнення кризових ситуацій розглядали в своїх працях такі вчені, як: С.Н. Аюшеєва, В.О. Мандибура, У.Я. Садова, Л.Н. Сергеева, Ф.В. Узунов та ін. Соціальну напруженість як причину виникнення кризових ситуацій у суспільстві досліджували такі вчені, як: О.О. Давидюк, В.В. Узунов, П. Сорокін, Ф.М. Бородкін, Д.Г. Ротман, М. Слюсаревський та ін. Питання прогнозування та припинення кризових ситуацій порушували в своїх працях Ю.О. Абрамов, Ю.П. Бабков, В.М. Бацамут, В.Ю. Богданович, Ю.Г. Даник, І.О. Кириченко, М.В. Корнієнко, С.О. Кузниченко, В.А. Лаптії, О.І. Лисенко, І.Ю. Свида, О.М. Шмаков та ін. Однак комплексному та всебічному дослідженню врегулювання кризових ситуацій за масо-

вою участю населення з позиції державного управління в сучасних наукових дослідженнях наразі не приділено достатньої уваги.

### II. Постановка завдання

Метою статті є аналіз існуючих підходів до врегулювання кризових ситуацій за масовою участю населення та розроблення комплексного державного механізму протидії подібним кризовим ситуаціям.

### III. Результати

У системі забезпечення національної безпеки функціонують різноманітні державні механізми протидії кризовим ситуаціям за масовою участю населення. Під державними механізмами врегулювання кризових ситуацій доцільно розуміти сукупність практичних заходів, засобів, важелів, стимулів, за допомогою яких органи державної влади, місцевого самоврядування, сили охорони правопорядку впливають на суспільство з метою недопущення виникнення кризових ситуацій.

У сфері національної безпеки з метою запобігання кризовим ситуаціям переважно застосовують такі механізми державного управління: організаційні (які можуть бути організаційно-структурними, організаційно-економічними, організаційно-адміністративними тощо); правові (на основі яких здійснюється організаційно-розпорядча та адміністративно-виконавча діяльність); фінансово-економічні; мотиваційні; комплексні.

Основним комплексним державним механізмом урегулювання кризових ситуацій є система забезпечення громадської безпеки, яка є елементом системи забезпечення внутрішньої безпеки держави та включає в себе систему охорони громадського порядку.

Доречно зазначити, що на сьогоднішній день в чинних нормативно-правових документах відсутнє поняття системи забезпечення національної безпеки. На наш погляд, система забезпечення національної безпеки – це організована державою сукупність суб'єктів: органів державної влади, органів місцевого самоврядування, громадських організацій,

окремих громадян і їх об'єднань, які перебувають у відносинах і зв'язках один з одним, утворюючи певну цілісність, єдність, об'єднаних цілями та завданнями щодо захисту національних інтересів, ефективного функціонування самої системи забезпечення національної безпеки й здійснюють узгоджену діяльність у межах чинного законодавства.

Система забезпечення внутрішньої безпеки на сьогодні є маловивченою. За загальноприйнятим визначенням, забезпечення внутрішньої безпеки є найбільш важливою функцією держави та виражається в забезпеченні стабільності державних і недержавних інститутів, соціально-правових норм у державі, життєдіяльності громадян.

Г.О. Понаморенко внутрішню безпеку держави тлумачить у широкому та вузькому значеннях. У широкому – як захищеність від усіх можливих видів внутрішніх загроз, у вузькому – лише від тих, які є наслідком вчинення правопорушень. Забезпечення внутрішньої безпеки держави розуміється як необхідна умова життєдіяльності людини, суспільства й держави, система правових, організаційних, кадрових, інформаційних та інших заходів, що реалізуються спеціально уповноваженими суб'єктами з метою охорони й захисту людини, суспільства та держави від внутрішніх загроз, які є наслідком вчинення правопорушень [1].

Ю.В. Нікітін розуміє внутрішню безпеку як узагальнене поняття, яке виокремлюється із всеохопного поняття “національна безпека”. Воно більш суттєво деталізує й виокремлює ті суспільні явища та процеси, які здійснюються в середині держави, на які націлені дестабілізуючі фактори, від кого б вони не надходили. Безпека суспільства залежить від розвиненості та єдності суспільних і державних інститутів, законодавства, розвитку самосвідомості, можливості демократично-правовими методами захищати права і свободи всіх верств населення, протидіяти антисоціальним і антидемократичним проявам, від кого вони б не надходили, навіть з боку держави [2].

О.І. Нікітенко внутрішню безпеку країни визначає як захищеність життєво важливих інтересів особи, суспільства й держави від внутрішніх загроз, що є необхідною умовою збереження та примноження духовних і матеріальних цінностей [3].

Варто погодитись з визначеннями внутрішньої безпеки, які надано вище. При цьому зауважимо, що градація на широке та вузьке розуміння сфери безпеки є доречною, а отже, внутрішня безпека в широкому розумінні – стан захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства й держави від внутрішніх загроз, у вузькому – від загроз, які є наслідком вчинення правопорушень. До системи забезпечення внутрішньої безпеки в широкому розумінні нале-

жать органи державної влади та місцевого самоврядування, що в межах своєї компетенції виконують завдання із забезпечення внутрішньої безпеки, у вузькому – сили охорони правопорядку держави.

Складовою внутрішньої безпеки держави є громадська безпека. Забезпечення громадської безпеки – це комплекс заходів, який здійснюють органи державної влади, органи місцевого самоврядування для відвернення загроз особі та суспільству.

У наукових джерелах зазначено, що система громадської безпеки являє собою сукупність органів державної влади, органів та служб, а також державних та недержавних організацій, окремих громадян, що в межах своєї компетенції або особистої ініціативи виконують завдання щодо забезпечення громадської безпеки [4, с. 47]. Однак, на думку А.В. Басова, це ширше поняття, що включає в себе такі елементи [5]: зміст громадської безпеки; систему суб'єктів забезпечення громадської безпеки; завдання суб'єктів її забезпечення громадської безпеки та принципи діяльності; перелік загроз, що створюють небезпеку для громадської безпеки; заходи забезпечення громадської безпеки.

На думку О. Коренева [6], під громадською безпекою необхідно розуміти врегульовану правовими нормами систему суспільних відносин, що забезпечує особисту безпеку, громадський спокій, сприятливі умови для праці та відпочинку громадян, нормальне функціонування державних органів, громадських об'єднань, підприємств, установ і організацій від загрози злочинних та інших протиправних діянь, порушення порядку користування джерелами підвищеної небезпеки, предметами й речовинами, вилученими з вільного цивільного обігу, явищ негативного техногенного й природного характеру, а також особливих обставин.

Найбільш гостро питання забезпечення громадської безпеки постає під час виникнення кризових ситуацій за масовою участю населення. Вони можуть траплятися як під час проведення мирних масових заходів та акцій, коли на одній території збирається велике скупчення людей, так і при заздалегідь спланованих масових заворушень.

Надалі розглянемо поняття “громадський порядок”. У широкому розумінні суспільні відносини регулюються нормами права та іншими соціальними нормами. Суть цих відносин визначається матеріальними умовами життя суспільства, ставленням громадян до найрізноманітніших сторін життєдіяльності в суспільстві. Деякі автори розглядають громадський порядок як систему суспільних відносин, яка ґрунтується на засобах виробництва та складається внаслідок сукупного впливу на процеси суспільного життя всіх соціальних норм і принципів, які діють у суспільстві. Громадсь-

кий порядок у вузькому розумінні обмежується визначеним простором, тобто умовами, за якими складаються та розвиваються відносини в суспільстві. Зазначені умови регулюються нормами права, моралі, звичаями.

Практично всі дослідники обмежують просторові межі, в яких охороняється громадський порядок, тільки громадськими місцями. Під ними розуміють громадські місця, доступні для невизначеного кола осіб (вулиці, парки, громадський транспорт, місця масового від-

починку). Українським законодавством визначення громадських місць не передбачено, але в підзаконних нормативно-правових актах подано орієнтовний перелік громадських місць, а саме: вулиці, площі, парки, транспортні магістралі, вокзали, пристані, аеропорти й інші громадські місця [7, с. 55–56].

Структурно систему забезпечення національної безпеки в ракурсі протидії кризовим ситуаціям за масовою участю населення можна подати у вигляді такої схеми (див. рис.).

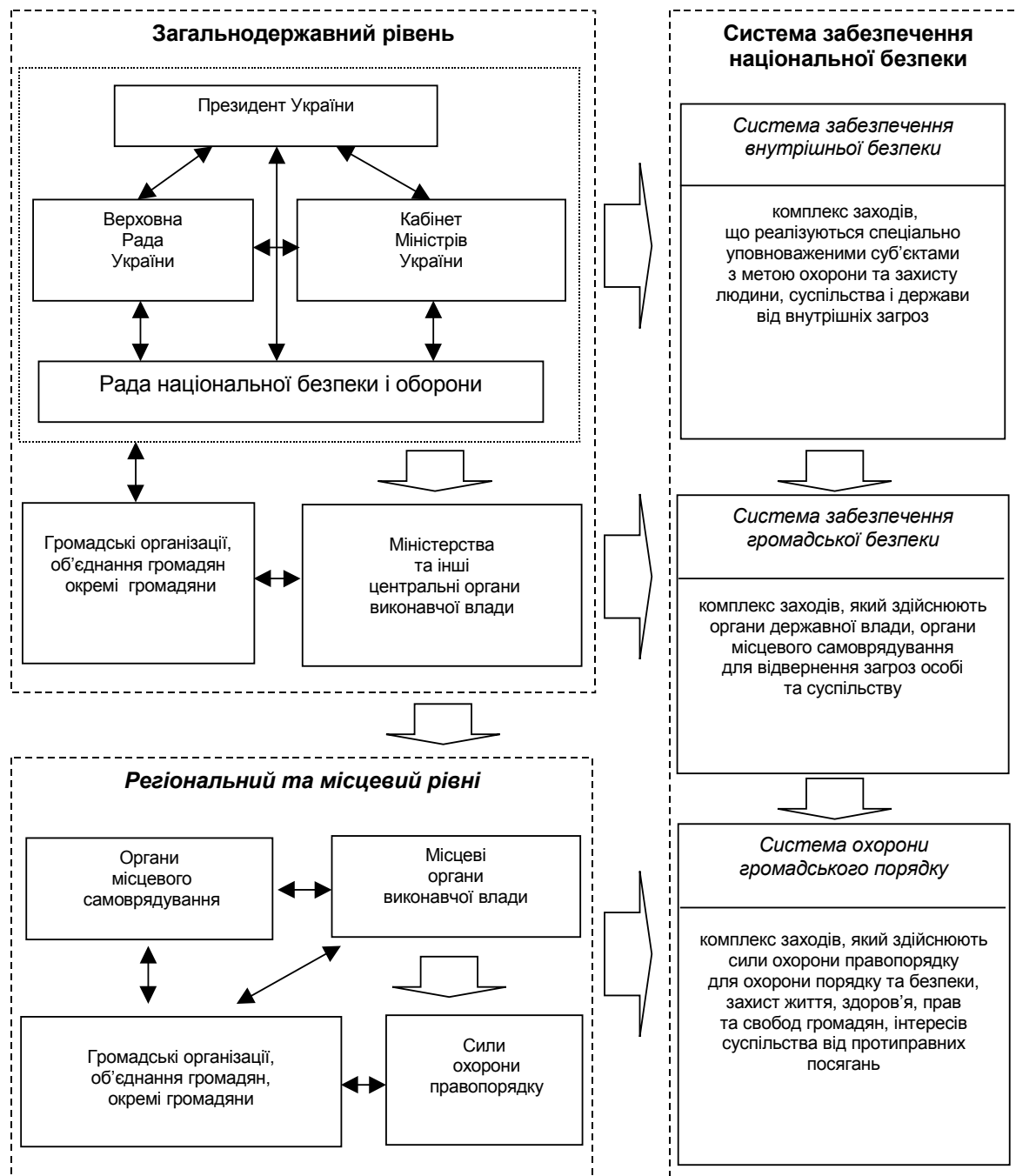


Рис. Місце державного регулювання психологічного захисту у сфері цивільного захисту серед видів регулювання

На загальнодержавному рівні Президент, Верховна Рада, Кабінет Міністрів України здійснюють організаційну та нормотворчу діяльність щодо забезпечення національної

безпеки України. Головним дорадчим органом у цьому питанні є Рада національної безпеки та оборони України. Міністерства й інші центральні органи виконавчої влади є

головними виконавцями діяльності щодо забезпечення національної безпеки на загальнодержавному рівні. На регіональному й місцевому рівнях місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, сили охорони правопорядку здійснюють діяльність щодо протидії кризовим явищам за масовою участю населення в системі забезпечення національної безпеки.

Діяльність громадських організацій, об'єднань громадян у процесах забезпечення національної безпеки на сьогодні є необхідною умовою функціонування демократичного суспільства. На них покладається цивільний контроль як за воєнною організацією держави, так і за діяльністю правоохоронних органів під час протидії кризовим ситуаціям за масовою участю населення.

Система забезпечення національної безпеки складається із системи забезпечення внутрішньої безпеки, системи забезпечення громадської безпеки та системи охорони громадського порядку. Відповідно до ієрархічного рівня управління кожен орган виконавчої влади здійснює завдання з протидії кризовим ситуаціям за масовою участю населення. Особливістю поданого механізму є актуалізація на діяльність громадських організацій та об'єднань громадян у системі забезпечення національної безпеки щодо протидії кризовим ситуаціям за масовою участю громадян як на загальнодержавному, так і на регіональному й місцевому рівнях. Недержавний контроль за діяльністю влади є ефективним механізмом недопущення перевищення застосування сили під час масової активності громадян.

#### IV. Висновки

Таким чином, у статті розглянуто сутність забезпечення громадської безпеки як механізму протидії кризовим ситуаціям за масовою участю населення. Розкрито комплексний державний механізм протидії кризовим ситуаціям за масовою участю населення, що складається із систем забезпечення внутрішньої безпеки, громадської безпеки та охорони громадського порядку. До структури розробленого механізму входять різні види систем безпеки, в основі яких організація забезпечення безпеки громадян. Подальші дослідження будуть спрямовані на

розроблення механізмів моніторингу кризових ситуацій за масовою участю населення.

#### Список використаної літератури

1. Пономаренко Г.О. Управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави: адміністративно-правові засади: монографія / Г.О. Пономаренко; Харків. нац. ун-т внутрішніх справ. – Х.: Видавець ФО-П Вапнярчук Н.М., 2007. – 448 с.
2. Нікітін Ю.В. Внутрішня безпека українського суспільства як новий напрямок у кримінології [Електронний ресурс] / Ю.В. Нікітін // Юридична наука: науковий журнал ЗАТ "Вищий навчальний заклад "Національна академія управління". – 2011. – № 1 (1). – С. 157–160. – Режим доступу: [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/Jursci/2011\\_1/Nikitin.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Jursci/2011_1/Nikitin.pdf).
3. Нікітенко О.І. Внутрішня безпека як стан захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави [Електронний ресурс] / О.І. Нікітенко // Актуальні проблеми права: теорія і практика. – 2013. – № 26. – Режим доступу: [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/Apptip/2013\\_26/Nikitenko.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Apptip/2013_26/Nikitenko.pdf).
4. Радюшин Я.Н. Компетенція органів державної влади і органів місцевого самоуправління в сфері забезпечення общественної безпеки: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Я.Н. Радюшин. – М., 2004. – 214 с.
5. Басов А.В. Щодо визначення системи забезпечення громадської безпеки [Електронний ресурс] / А.В. Басов // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 42–47. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10bavzgb.pdf>.
6. Міжнародна міліцейська енциклопедія / за ред. О. Коренева. – К., 2003. – Т. 1. – 280 с.
7. Подоляка А. Громадський порядок: сутність, поняття та форми забезпечення [Електронний ресурс] / А. Подоляка // Вісник Національної академії прокуратури України, 2009. – № 2 (14). – С. 54–60. – Режим доступу: [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/Vnapu/2009\\_2/11Podol.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Vnapu/2009_2/11Podol.pdf).

Стаття надійшла до редакції 15.09.2013.

#### Белай С.В. Разработка комплексного государственного механизма противодействия кризисным ситуациям с массовым участием населения

*В статье проанализованы существующие механизмы по противодействию кризисным ситуациям с массовым участием населения. Рассмотрено содержание системы обеспечения национальной безопасности, внутренней безопасности, общественной безопасности, охраны общественного порядка. Представлена структурная схема комплексного государственного механизма противодействия кризисным ситуациям с массовым участием населения.*

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

**Belay S. Development of a complex governmental mechanism for counteraction on crisis situations with massive involvement of population**

*This article demonstrates the relevance of the study of the prevention and settlement of crisis situations involving civilian population based on social and economic grounds. The existing governmental mechanisms for counteraction on crisis situations involving mass population were revised. It was determined that the main governmental mechanism of a settlement of crisis situations to ensure public safety, which is the element of the internal security of the state and includes a system of public order.*

*It was found out that the system of internal security at present time is poorly studied. The analysis of the definitions of internal security was conducted in both meanings broad and narrow. The definition of internal security and the components of internal security are given.*

*It is also indicated that the public safety is a part of the internal security of the country. A theoretical and methodological analysis of those definitions was conducted. It was determined that the issue of public safety arises during crisis situations when population is involved. Crisis situations may occur both during peaceful events when gathering of big crowds on the same area, and when such riots were planned in advance.*

*The meaning of public order is revised. It is determined that in a broad meaning the public order includes social relations governed by the rule of law and other social set of law, in the narrow sense it is limited by space and the conditions that build up and develop social relationships.*

*The structural system to provide national security from the perspective of counteraction on crisis situations with massive involvement of the population is designed. Indicated that the President, the Parliament and the Cabinet of Ministers of Ukraine at the national level perform organizational and legislative support to provide national security of Ukraine. The main advisory authority is the Council of National Security and Defense of Ukraine. The Ministries and other central executive authorities are the main implementers of activities to provide national security at the national level. At the regional and local level there are local authorities, local government's representatives and law enforcement forces operating against crises with massive involvement of the population.*

*It was determined that the activities of public organizations, public communities in the process of national security presently is a necessary condition for the functioning of a democratic society. They are assigned as civilian controlling units of the military organization of the country and law enforcement agencies during settlement of crisis situations with the massive participation of the local population. The peculiarity of the present mechanism is pointing on the activities of public organizations and communities in the national security system against crisis situations with massive participation of population on national, regional and local level. It is shown that non-governmental control of the state authorities is an effective mechanism to prevent excess in use of force during mass public activities.*

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