

УДК 351.862–027.21

Андрєєв Сергій Олександрович
докторант кафедри глобалістики, євроінтеграції
та управління національною безпекою
Національної академії державного управління
при Президентові України,
кандидат наук з державного управління

ПІДХІД ДО ПЕРІОДИЗАЦІЇ ІСТОРІЇ РОЗВИТКУ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ ЩОДО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ І ТЕРИТОРІЙ ВІД НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ

Анотація. На результатах аналізу численних наукових джерел в статті обґрунтовується підхід до періодизації історії розвитку функції держави щодо захисту населення, територій та інших об'єктів від надзвичайних ситуацій. В еволюції цієї функції держави з найдавніших часів до наших днів визначається вісім відносно відокремлених етапів. Висвітлено деякі проблеми періодизації відповідного напрямку державно-владної діяльності.

Ключові слова: державне управління, захист населення і територій від надзвичайних ситуацій, історія державного управління, надзвичайні ситуації, періодизація, підхід, розвиток, функція держави, цивільний захист, цивільна оборона.

Андреев С.А. Подход к периодизации истории развития функции государства в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций

Аннотация. На результатах анализа многочисленных научных источников в статье обосновывается подход к периодизации истории развития функции государства по защите населения, территорий и других объектов от чрезвычайных ситуаций. В эволюции этой функции государства с древнейших времён до наших дней определяется восемь относительно обособленных этапов. Показываются некоторые проблемы периодизации соответствующего направления государственно-властной деятельности.

Ключевые слова: государственное управление, защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, история государственного управления, чрезвычайные ситуации, периодизация, подход, развитие, функция государства, гражданская защита, гражданская оборона.

Andreyev S. A. The approach to periodization of the developmental history of the state function as for protection of the population and territories from emergency situations

Annotation. Based on the analysis of numerous scientific sources, the article justifies the approach to periodization of the developmental history of the state function as for protection of the population, territories and other facilities from emergency situations. Eight relatively separate stages are determined in the evolution of this function of the state from the earliest times to the present day. Some problems of periodization of the respective direction of state dominant function are shown.

Key words: public administration, protection of population and territories from emergency situations, the history of public administration, emergency situations, periodization, approach, development, the function of the state, civil protection, civil defense.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Нещодавно (01.07.2013 р.) цивільний захист (далі – ЦЗ) в Україні на законодавчому рівні було визнано функцією держави, що спрямована на захист населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій (далі – НС) шляхом запобігання таким ситуаціям, ліквідації їх наслідків і надання допомоги постраждалим у мирний час і в особливий період [1, ст. 4].

З метою забезпечення реалізації державної політики у сфері ЦЗ у нашій країні передбачено створення єдиної державної системи цивільного захисту (далі – ЄДС ЦЗ) [1, ст. 8], що наразі поки не завершено.

Положення про те, що генеза будь-якої системи багато в чому визначає напрямки її дальшого функціонування, є відомою науковою істиною. Українська державна система ЦЗ, так само як й аналогічні системи зарубіжних країн, у цьому сенсі не є винятком.

У Стратегії національної безпеки України від 26.05.2015 р. незадовільний стан ЄДС ЦЗ визначено однією з актуальних загроз національній безпеці України [2, п. 3.9.].

Такий стан справ щодо ефективності функціонування цієї системи, безумовно, має свої історичні витоки, оскільки лише за 25-річний період новітньої історії нашої країни було зроблено чимало суперечливих кроків у напрямку будівництва державної системи ЦЗ, унаслідок чого багато проблем накладались одна на одну, а деякі структурні проблеми перетворилися на системні.

Водночас і в розвинених країнах, під впливом тенденцій глобалізації, інформатизації, а також інтенсифікації та взаємозумовленості загроз різного характеру, нині відбуваються активні трансформаційні процеси в системах ЦЗ. За сьогоdnішнім змістом і характером функцій держави,

«цивільний захист» суттєво відрізняється від завдань місцевої протиповітряної оборони (далі – МППО) та цивільної оборони (далі – ЦО) у ХХ ст.

За сучасних безпекових умов завдання щодо розроблення та впровадження дієвих механізмів державного управління, спрямованих на попередження й мінімізацію наслідків різноманітних лих, катастроф і НС, не може бути вирішено, якщо не буде проаналізовано та максимально повно враховано історичні закономірності та суперечності розвитку функції держави щодо захисту населення, територій, навколишнього середовища, культурних і матеріальних цінностей (далі – ЗНТ) від НС.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням історичних аспектів становлення функції держави щодо ЗНТ від НС займалися такі науковці: В. Владимиров, Ю. Воробйов, М. Долгін, О. Гуков, А. Гусєв, Н. Клименко, К. Колотилова, Ф. Маланичев, О. Фролов та інші. Як показав проведений нами аналіз численних джерел з відповідної проблематики, суттєвого доповнення, конкретизації та ілюстрування достовірно відомими історичними фактами потребує найбільш великий та водночас найменш досліджений історичний період зародження та розвитку функції держави у сфері ЗНТ від НС, а саме період із найдавніших часів до початку ХХ ст., який не отримав належної уваги науковців.

У деяких джерелах з цієї тематики зазначений період або взагалі не розглядається, або ж характеризується надто вже стисло, оглядово та абстрактно, а їх автори історію становлення державного управління у сфері ЦЗ воліють детально досліджувати, починаючи з періоду першої світової війни (1914-1918 рр.), коли з'явилися відомості про здійснення заходів МППО [див., напр.: 3, с. 44-57]).

На тлі історичної тематики державного управління у сфері ЗНТ від НС загалом значно більшого висвітлення в науковій літературі отримали

історичні питання щодо розвитку пожежної безпеки. Наприклад, результати одного з нещодавніх досліджень правової регламентації заходів пожежної безпеки у збірнику «Руська правда», у світлі становлення функції держави щодо боротьби з вогнем у період Древньої Русі, подано в науковій статті К. Колотилової [4, с. 82-84].

Заслуговують на увагу результати досліджень зарубіжної та вітчизняної історії державного управління «в умовах надзвичайних ситуацій» (збережена авторська термінологія – *прим. авт.*) зі стародавніх часів до наших днів української дослідниці Н. Клименко, яка запропонувала власний підхід до періодизації [5, с. 23-35, 51-52].

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.

На сьогодні бракує наукових досліджень з історії зародження й формування функції держави щодо ЗНТ від НС зі стародавніх часів до наших днів. Запропонована ж Н. Клименко періодизація розвитку державного управління в умовах НС, що складається з трьох відносно самостійних етапів [там само], на наш погляд, є дискусійною, оскільки наведені авторкою періоди занадто тривалі та укрупнені. Вони потребують більш ретельного дослідження та наповнення додатковими, конкретними історичними фактами.

Формулювання цілей статті. Метою статті є обґрунтування авторського підходу до періодизації історії розвитку функції держави у сфері ЗНТ від НС зі стародавніх часів до сьогодення.

Виклад основного матеріалу. Результати проведеного нами аналізу низки наукових джерел з історичних аспектів державного управління у сфері ЗНТ від НС зі стародавніх часів до наших днів [6-18] дозволяють сформулювати власний підхід щодо періодизації історії походження та формування зазначеної державної функції, виокремивши такі періоди:

I-й період (близько IV-III тис. до н. е. – остання третина XIII ст. н. е.). У країнах стародавнього Сходу та Азії утворюються перші

стародавні міста-держави (у Фінікії, Шумері, Єгипті, Ірані, Древній Греції), тобто з'являється головний суб'єкт державного управління. Однією з причин виникнення інституту держави в цих країнах є необхідність задоволення потреби людей у забезпеченні колективного захисту власного життя, території та права проживати на ній, а також потреба протидіяти природним аномаліям і стихійному лиху, зокрема для успішного ведення землеробства, скотарства тощо. Базовими інститутами, що мали протидіяти військовим загрозам, а також долати повстання, народні заворушення та ліквідовувати наслідки стихійних лих, є держава (як правило, за одноосібним керівництвом фараона, царя, імператора, кагана тощо) та армія (військо). У стародавніх історико-правових пам'ятниках – законах царя Хаммурапі (XVIII ст. до н. е.), Артхашастрі (IV ст. до н. е.), законах Ману (II ст. до н. е.) та ін. зустрічаються одиничні правові норми, що тією чи іншою мірою стосуються питань ЗНТ від НС: про військовий обов'язок; сплату податків на певні природоохоронні заходи; застосування покарань за насильницькі дії та вбивства тощо.

II-й період (остання третина XIII ст. – кінець XVIII – перша половина XIX ст.). Наприкінці XIII ст. з'являється перший окремий правовий акт з питань забезпечення екологічної безпеки та охорони навколишнього середовища (ці питання функціонально тісно пов'язані зі сферою ЗНТ від НС – прим. авт.). Так, згідно з Едиктом англійського короля Едуарда I (1272 р.) населенню заборонялося використовувати кам'яне вугілля для обігріву осель у Лондоні через сильне задимлення, створюване його спалюванням при невисоких температурах [17]. Ухвалення юридичних актів з питань ЗНТ від НС є ознакою формування системи правових норм та інститутів, що свідчить про підвищення уваги держави до відповідних проблем і поліпшення якості правового регулювання. У світлі еволюції функції держави у сфері ЗНТ від НС, зокрема інституціональних засад державного управління у цій сфері,

ця подія має важливе значення та знаменує початок нового історичного періоду.

У багатьох історико-правових джерелах різних країн, з огляду на численні та різні виклики й загрози (війни, епідемії, пожежі, повені тощо), які перманентно виникали на території більшості країн світу, містяться окремі юридичні норми, що фрагментарно регламентують питання щодо оборони території, дотримання санітарних норм, недопущення пожеж тощо. Зокрема, такі нормативні положення є в Руській Правді (XI-XII ст.), Соборному уложенні (1649 р.), Конституції Пилипа Орлика (1719 р.).

Закінчення перебігу II-го періоду починається з прийняттям у XIII ст. в Англії першого правового акта з питань захисту населення від небезпечних для життя й здоров'я екологічних чинників, а завершується орієнтовно в останній третині XVIII ст. – започаткуванням заводського і фабричного виробництва в Англії та Франції (після винаходу парового двигуна і застосування у виробництві безлічі технічних нововведень), що стало причиною появи техногенних чинників. Їх значення для еволюції державної функції щодо ЗНТ від НС неухильно зростало з розвитком індустріального суспільства.

III-й період (кінець XVIII – друга половина XIX ст.). Буржуазні революції XVII-XIX ст. у країнах Західної Європи (Голландії, Великій Британії, Франції), викликані кризою феодальних виробничих відносин, монархістсько-абсолютистської системи державного управління та формуванням нового капіталістичного способу виробництва; промислова й транспортна революція (винахід двигунів внутрішнього згорання, створення паровозів, пароплавів, автомобілів, будова залізничних шляхів); активний розвиток багатогалузевого мануфактурного виробництва і промисловості загалом неминуче призвели до підвищення рівня виробничого травматизму, техногенних, промислових аварій тощо. У зв'язку з цим на рубежі XVIII-XIX ст. у європейських країнах, а також у

Північній Америці почав зароджуватися напрямок державної політики із забезпечення виробничої (промислової) безпеки, протидії техногенним НС. Ці події суттєво вплинули на обсяг і межі функції держави у сфері ЗНТ, оскільки саме в той час її зміст розширився за рахунок нового напрямку – забезпечення виробничої безпеки, що сьогодні відповідає промисловій безпеці, а у сфері ЦЗ – комплексу завдань з протидії техногенним НС.

IV-й період (остання третина XIX ст. – 1914–1918 рр.). Створення у 1863 р. Міжнародного Комітету Червоного Хреста, а також ухвалення 22.08.1864 на міжнародній конференції у Швейцарії першої Женевської конвенції «Про поліпшення долі поранених і хворих воїнів під час сухопутної війни» стало першим вагомим кроком на шляху формування сучасної системи міжнародного гуманітарного і воєнного права (права збройних конфліктів). Пізніше положення зазначеної Конвенції отримали розвиток у міжнародних конвенціях «Про закони і звичаї війни», які було ухвалено на 1-й та 2-й мирних Гаазьких конференціях (1899 р. і 1907 р.), а також у Женевських конвенціях 1929 р. «Про поводження з військовополоненими», «Про поліпшення долі поранених та хворих у діючих арміях». З погляду формування державних й наддержавних інституціональних засад забезпечення захисту осіб, які беруть участь у війнах, названі міжнародні правові акти мали неоціненне значення.

У цей період, унаслідок розвитку гірничої справи, хімічної та металургійної промисловості та появи пов'язаних із цим загроз і небезпек, наприкінці XIX ст., на деяких великих промислових підприємствах зарубіжних країн створюються рятувальні загони та формування (попередники сучасних об'єктових аварійно-рятувальних служб і спеціалізованих формувань ЦЗ). У національних законодавствах формуються окремі правові норми з питань їх діяльності, що є ознакою інституціоналізації державного управління у сфері ЗНТ від НС.

V-й період «Період місцевої протиповітряної оборони» (1914-1918 рр. – кінець 40-х рр. ХХ ст.). Боротьба елітарних егоцентричних кіл розвинених зарубіжних країн за світове панування, ресурси і вплив обернулася небаченими за своїм розмахом й масштабами соціально-політичними конфліктами, загибеллю значної кількості населення планети; з'явилися нові види озброєнь, з усе більш нещадними масовими способами знищення живої сили противника та мирного населення (упродовж Першої світової війни активно здійснювались авіаційні бомбардування, що істотно впливали на дезорганізацію тилу супротивника (життєдіяльність мирного населення, функціонування промислових підприємств, інженерної та транспортної інфраструктури), використовувались бойові отруйні гази, крупнокаліберна артилерія (наприклад, німецька гармата «Велика Берта»); авіаційні бомбардування зумовили зародження такого напрямку державної політики, як організація та здійснення МППО, що пізніше, призвело до поступового створення державних систем МППО (у Великій Британії, Німеччині, СРСР); так звана «науково-технічна революція» спровокувала не лише створення нових засобів збройної боротьби й гонку озброєнь, але й тотальне використання природних ресурсів, що були нагромаджені планетою за мільйони років; 04.10.1932 Радою народних комісарів було прийнято Положення про протиповітряну оборону території СРСР (ця дата вважається днем створення радянської системи МППО).

Цю систему було істотно розвинено в період Великої Вітчизняної війни: вона відіграла значну роль у захисті тилу країни, мінімізувала величезні втрати серед мирного населення та руйнування об'єктів народного господарства від повітряного нападу противника. Наявність у СРСР системи МППО, а також неоціненний досвід її діяльності під час цієї війни стали запорукою створення ефективної радянської системи ЦО та її конкурентною перевагою перед аналогічними системами країн Західної Європи та США.

VI-й період «Період цивільної оборони» (кінець 40-х – початок 50-х рр. XX ст. – кінець 80-х – початок 90-х рр. XX ст.). У серпні 1945 р. авіація США здійснила бомбардування японських міст Хіросіми й Нагасакі, що призвело до миттєвої загибелі сотень тисяч мирних жителів (ці дії та події переконливо продемонстрували жахливі можливості та наслідки застосування ядерної зброї та ознаменували початок гонки ядерних озброєнь між США і СРСР, до якої пізніше приєдналися інші країни); після закінчення Другої світової війни з'явилися фактичні передумови для якісних структурних перетворень у системі МППО, а також для створення нової загальнодержавної системи захисту населення країни, об'єктів економіки та культурного надбання від зброї масового ураження (передусім ядерної та бактеріологічної); наприкінці 40-х – початку 50-х рр. XX ст. у деяких країнах Західної Європи (передусім у Великій Британії та Німеччині) і США активізувалися процеси концептуалізації ЦО та формування відповідних державних систем. Відлік радянської історії ЦО прийнято вести з липня 1961 р., коли згідно з Постановою ЦК КПРС і Ради Міністрів СРСР «Про затвердження Положення про ЦО СРСР» від 13.07.1961, унаслідок реорганізації МППО в СРСР було створено ЦО [12, с. 125, 128].

У світлі запровадження міжнародних правових гарантій і стандартів забезпечення невід'ємних прав людини, зокрема й у сфері ЦО, надзвичайно важливе значення мало ухвалення 10.12.1948 Генеральною Асамблеєю ООН Загальної декларації прав людини, Міжнародного пакту про громадянські та політичні права (16.12.1966), Міжнародному пакту про економічні, соціальні та культурні права (16.12.1966), а, з погляду розвитку засад міжнародного гуманітарного й воєнного права велике значення мало ухвалення 1949 року Женевських конвенцій про поліпшення долі поранених і хворих у діючих арміях; про поліпшення долі поранених, хворих осіб, які зазнали корабельної аварії, зі складу збройних

сил на морі; про поводження з військовополоненими; про захист цивільного населення під час війни. Окремо слід відзначити ухвалення 08.06.1977 двох додаткових протоколів до Женевських конвенцій: протоколу I, що стосується захисту жертв міжнародних збройних конфліктів, і протоколу II, який стосується захисту жертв збройних конфліктів неміжнародного характеру. Так, у статті 61 розділу VI «Цивільна оборона» Протоколу I уперше на офіційному міжнародному рівні вживається термін «цивільна оборона» (від англ. Civil Defence), надається визначення цього поняття, наводяться завдання ЦО [18].

Одночасно з появою зброї масового ураження, розвитком інших засобів збройної боротьби активно розвивається атомна енергетика, нафтовидобувна, хімічна, металургійна промисловість, ще інтенсивніше використовуються природні ресурси (газ, нафта, вугілля тощо), що вкрай негативно впливає на біосферу, техносферу, геокліматичні планетарні умови, призводить до великих виробничих аварій і масштабного стихійного лиха. Майже до кінця 80-х рр. минулого століття серед учених і практиків, що займаються питаннями промислової та техногенної безпеки, домінує так звана «концепція нульового ризику» – сукупність ідеалістичних поглядів на проблему виникнення техногенних аварій, передусім на об'єктах атомної енергетики, сенс якої зводиться до абсолютної, «нульової» безпеки цих об'єктів через досконалість технологій автоматизації виробничих процесів і відповідних інженерно-технічних систем.

У 70-х – 80-х рр. XX ст. у різних країнах світу трапилося кілька великих техногенних катастроф (зокрема на хімічному заводі в Італії, м. Севезо (1976 р.); на АЕС Трі-Майл-Айленд у США, штат Пенсільванія (1979 р.), на хімічному підприємстві в Індії, м. Бхопал (1984 р.), Чорнобильській АЕС у СРСР (1986 р.)), які стали підставою для усвідомлення експертним співтовариством і керівниками держав потреби

функціональної переорієнтації систем ЦО у бік суттєвого підсилення превентивних заходів щодо недопущення НС техногенного та природного характеру. Поряд із цими чинниками, на зміну пріоритетів діяльності держави у сфері ЗНТ та ЦО впливає розпад Радянського Союзу та Організації Варшавського Договору, що завершує активну фазу «холодної війни» та деякою мірою, на нетривалий час, сприяє нормалізації міжнародного воєнно-політичного становища.

VII-й період (кінець 80-х – початок 90-х рр. XX ст. – початок XXI ст.). Паралельно з кульмінацією дезінтеграційних процесів у колишньому СРСР радянська система ЦО зазнає відчутних інституційних перетворень, оскільки в цей період упроваджується модель паралельного функціонування в державі двох систем – ЦО та системи попередження й ліквідації наслідків НС техногенного й природного характеру; процеси суверенізації колишніх радянських республік зумовлюють потребу формування інституційних, правових, економічних та інших засад своєї державності, зокрема й створення національних систем протидії НС різного характеру; у квітні 1994 р. на 10-й Всесвітній конференції з ЦО у м. Амман (Йорданія) було оприлюднено основну ідею і концепцію ЦЗ, що полягає в потребі переосмислення ролі та значення ЦО й формування нової ідеології «цивільного захисту», переорієнтації систем ЦО та їх аналогів на виконання завдань мирного часу (щодо протидії НС техногенного та природного характеру); у багатьох країнах починається процес поступового формування комплексного напрямку державної діяльності щодо запобігання НС техногенного, природного та воєнного характеру: у сфері природно-техногенної безпеки в цей період остаточно теоретично обґрунтовується «концепція прийнятного (допустимого) ризику»: система поглядів на раціональне планування заходів щодо забезпечення безпеки нинішнього покоління людей з урахуванням соціальних та економічних чинників, сутність якої зводиться до того,

що ризик виникнення НС техногенного, а також природного характеру не може дорівнювати нулю.

VIII-й період (початок XXI ст. – до цього часу). 11.09.2001 у США відбуваються терористичні акти, пов'язані з руйнуванням будівель (веж) Усесвітнього торговельного центру внаслідок навмисного потрапляння в них авіалайнерів, захоплених терористами; ці події стають приводом для зміни провідними зарубіжними країнами своїх воєнних доктрин, ухвалення (або істотного перегляду) законів про боротьбу з тероризмом, корегування основоположних документів з питань НБ в напрямку посилення превентивних антитерористичних заходів; відбувається значне збільшення питомої ваги антитерористичних заходів у внутрішній безпековій політиці багатьох країн, зокрема й України, це впливає на зміст функції держави щодо ЗНТ, обсяг і характер компетенції державних структур та інститутів, задіяних у питаннях протидії різноманітним НС, а також на межі відповідної галузі науки і практики загалом.

Починаючи з 2001 р., в основних законах з питань ЗНТ та у національних класифікаторах НС деяких пострадянських країн, зокрема України, з'явився новий вид (тип) НС – соціально-політичного характеру, до яких належать переважно дії терористичної спрямованості (згідно з Кодексом ЦЗ наразі цьому виду НС в Україні відповідають соціальні НС – *прим. авт.*). Проте, слід зазначити, що подібна практика не набула широкого поширення в законодавстві з питань ЦЗ розвинених зарубіжних країн, оскільки боротьба з тероризмом традиційно вважається функцією державних правоохоронних органів і спеціальних служб, до яких органи управління у сфері ЦО та забезпечення ЦЗ не належать.

З-поміж численних НС, що виникли впродовж цього періоду в багатьох країнах, окремо слід виокремити аварію на японській АЕС Фукусіма-1, що сталася 11 березня 2011 року. За різними джерелами, унаслідок цієї катастрофи було евакуйовано від 200 до 300 тис. осіб,

а загальний розмір шкоди від неї, за найбільш скромними оцінками, складає близько 100 млрд. доларів США.

З початком третього тисячоліття все ясніше та чіткіше виявляються процеси інтенсифікації, взаємозв'язку та взаємозумовленості загроз різного характеру, що стає вагомим чинником конвергенції таких напрямків державної політики, як оборона (зокрема територіальна); ЦО; ЗНТ від НС; забезпечення громадської (публічної) безпеки, природно-техногенної безпеки; боротьба з тероризмом тощо.

Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що запропонована нами періодизація досить умовна, оскільки вона має своїми підставами чинники різного характеру (правові, соціально-економічні, техногенні, військові та ін.), однак, на наш погляд, це дозволяє краще зрозуміти, яким саме чином формувалася й розвивалася функція держави у сфері ЗНТ від НС.

Результати дослідження генези зазначеної державної функції дозволяють виокремити деякі проблеми в її періодизації:

– нечисленність джерел (норм), які свідчать про заходи із захисту населення під час війн і стихійних лих у період давнини й середньовіччя (аж до новітнього часу, до ХХ ст.), що не дозволяє здійснити чіткішу періодизацію;

– з другої половини ХХ ст. спостерігається відчутне відставання в розвитку ЦО та ЦЗ у вітчизняній історії від розвинених країн Заходу, що створює невідповідність періодів розвитку світової та вітчизняної історії ЦО;

– у зв'язку з тривалим історичним періодом відсутності в нашої країни державності про розвиток функції держави у сфері ЗНТ від НС і ЦО на українських територіях у складі інших держав можна судити на підставі нормативних актів і відомостей про функціонування інституцій переважно Російської імперії та СРСР;

– існують об'єктивні складнощі щодо визначення чітких хронологічних рамок формування функції держави у сфері ЗНТ від НС, наприклад, у визначених нами періодах МППО та ЦО, оскільки концептуальні та інституційні зміни у згаданій функції держави в різних країнах відбувалися неодноразово та пов'язані, як правило, не лише з одноразовими фактами, а скоріше з тривалими процесами та подіями.

Висновки з даного дослідження. Дослідження еволюції функції держави у сфері ЗНТ від НС дозволяє констатувати, що зі стародавніх часів до наших днів населення завжди було головним об'єктом захисту від різних НС, а так само й суб'єктом здійснення цього захисту: первинною ланкою будь-яких суспільних інститутів чи державних структур, створених для досягнення відповідної мети.

У міру розвитку цивілізації ризики й загрози природного, техногенного, воєнного та соціального характеру лише наростали, а в міру їх усвідомлення людство було змушене вигадувати способи протидії відповідним загрозам, зокрема створювати спеціальні державні органи, структури, сили, засоби та ухвалювати законодавчі акти з цих питань, тобто формувати відповідні інституціональні засади державного управління.

Межі предметної сфери науки і практики, що наразі зветься «цивільний захист», постійно розширювалися за рахунок охоплення нею все більшої кількості видів діяльності з протидії новим видам загроз – техногенним, воєнним (зокрема пов'язаним із ризиками застосування зброї масового ураження), терористичним. Логічним наслідком цього було ускладнення різних механізмів державного управління у сфері ЦО та ЗНТ від НС, що зрештою призвело до створення спеціальних державних систем: з другої третини ХХ ст. – систем МППО; з початку 50-х рр. минулого сторіччя – систем ЦО, а з кінця 90-х рр. ХХ ст. – систем ЦЗ.

Одна з важливіших закономірностей генези функції держави у сфері ЗНТ від НС полягає в тому, що як тільки суспільство і держава у відповідь на загрози, що з'являються, намагається створювати засоби й організаційні форми протидії їм, незабаром з'являються більш складніші виклики, що зумовлюють потребу проведення інституційних змін, удосконалення наявних інструментів, компетенцій і механізмів у цій сфері. У цьому виявляється одна з ключових особливостей діалектики державного управління в цій галузі. Тобто створення державних структур, інститутів, а також ухвалення законодавчих актів, що мають забезпечити ефективніший ЗНТ від НС, відбувається здебільшого реакційно – у відповідь на вже виниклі НС, коли раніше цілком очевидні та прогнозовані виклики й загрози вже стають трагічною реальністю.

Таким чином, для державного управління у сфері ЗНТ від НС є характерним наздоганяльний, а не поступовий, чи, тим більше, випереджальний розвиток, що є однією з основних складових наукової проблеми щодо обґрунтування шляхів розвитку інституціональних засад державного управління в цій сфері в сучасних умовах.

Історія формування функції держави щодо ЗНТ від НС переконливо доводить, що сьогодні існує нагальна потреба в широкому впровадженні в діяльність суб'єктів забезпечення ЦЗ інформаційно-аналітичних методів наукового прогнозування для забезпечення спроможності відповідних державних систем завчасно розпізнавати та попереджати не лише НС сьогодення, але й виклики та загрози майбутнього.

Перспективи подальших розвідок. У контексті порушеної в статті проблематики вбачаються актуальними та перспективними дослідження історії державного управління у сфері ЗНТ від НС, ЦО, що поглиблюватимуть і розширюватимуть відомі наукові результати в цій царині.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 р. № 5403–VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 89. – Ст. 3589.
2. Про Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 06.05.2015 “Про Стратегію національної безпеки України” : Указ Президента України від 26.05.2015 № 287/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>
3. Владимиров В. А. Гражданская защита / В. А. Владимиров // Под общ. ред. Р. Х. Цаликова. – М. : МЧС России, 2012. – 136 с.
4. Колотилова К. Н. Становление контрольно-надзорной функции государства в сфере обеспечения пожарной безопасности в древнерусском праве / К.Н.Колотилова // Вестник Челяб. госун-та. – 2010. – № 33 (214). – Право. –Вып. 26. – С. 82-84.
5. Клименко Н. Г. Особливості державного управління в умовах надзвичайних ситуацій : теоретичний та історичний аспекти : дис... кандидата наук з держ. упр. : 25.00.01 / Клименко Наталя Григорівна. – К., 2008. – 225 с.
6. Рубель В. А. Походження військово-самурайської державності у традиційній Японії (середина 1 тис. до н. е. – XIV ст. н.е.) дис ... д-ра іст. наук : 07.00.02 / В. А. Рубель; НАН України. Ін-т сходознавства ім. А. Кримського. – К., 1999. – 350 с.
7. Державне управління в країнах Стародавнього Сходу : навч. посіб. / [В. В. Омельчук та ін. ; авт. передм. Ю. С. Шемшученко]. – К. : Леся, 2015. – 619 с.
8. Економічні привілеї міста Львова XV-XVIII ст. : привілеї та статuti ремісничих цехів і купецьких корпорацій / Упор. М. Капраль, наук. ред. Я. Дашкевич, Р. Шуст. – Львів : МГКО “Документальна скарбниця Львова”; Львівський національний університет ім. І. Франка; Львівське відділення Інституту української археографії та джерелознавства ім. М.С. Грушевського НАН України. – Лі с. + 816 с.
9. Енциклопедія історії України : у 10 т. / Інститут історії України НАН України ; редкол. : В. А. Смолій та ін. – К. : Наукова думка, 2004.
10. Законодательное обеспечение защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций : монография / Под общ. ред. В. Пучкова / МЧС России. М. : ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2012. – 312 с.
11. Оперативное управление мероприятиями РСЧС. Сборник лекций для руководящего состава МЧС России / Книга-1. Издание 2, доп. и перераб.; под общ. ред., В. Ф. Мищенко. – Москва : ООО “ИПП “КУНА”, 2003. – 480 с.
12. От МПВО к гражданской защите (исторический очерк) / Под общ. ред. Шойгу С.К. – М. : УРСС, 1998. – 336 с.
13. Фролов А. И. Непреодолимая сила и чрезвычайная ситуация в гражданском праве : исторические корни / А. И. Фролов // Вестник Томского государственного университета. – 2012. – № 355. – С. 113 – 114.
14. Черчилль У. С. Вторая мировая война : в 6 т. / У. С. Черчилль ; пер. с англ. под ред. А. Орлова. – М. : “ТЕРРА-Книжный клуб”; “Книжная лавка – РТР”, 1998.
15. Braudel F. A History of Civilizations / F. Braudel // Publisher : N.Y.: Alien Lane – Penguin Press, translated by Richard Mayne, 1994. – 600 p.
16. Finer S. E. The History of Government from the Earliest Times / S. E. Finer // 3 vol. ed. – Oxford University Press, New York, 1999.
17. London’s Historic “Pea-Soupers” by David Urbinato [EPA Journal – Summer 1994]. – Електронний ресурс. – Режим доступу : <http://www.epa.gov/aboutepa/londons-historic-pea-soupers>
18. Додатковий протокол до Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 р., що стосується захисту жертв міжнародних збройних конфліктів (Протокол I), від 8 червня 1977 р. // Зібрання чинних міжнародних договорів України. – 1990. – № 1. – Ст. 25.

Statement of the problem. Nowadays the effective protection of population and territories from emergency situations is more than crucial task. For its solution in most states there were established and are functioning state systems of civil protection.

The genesis of any system determines the direction of its further operation, so the research of the developmental history of the state functions in the field of protection the population and territories from emergency situations (hereinafter – PPT) is relevant and timely.

Urgency. The relevancy of this article is the result of the fact that nowadays the state system of civil protection of Ukraine hasn't been fully formed, and its efficiency is quite low. Historical aspects of the evolution of the mentioned state function haven't been studied enough, that also demonstrates the relevancy of the given article.

The purpose of the article. To prove the author's approach to periodization of the developmental history of the state function in the sphere of PPT from ancient times to the present day.

Our task was to study the main historical stages of state function evolution in the sphere of PPT; some problems of periodization of above-mentioned direction in state dominant function.

Summary. The following periods can be marked in the history of state function as for PPT: *Ist period* (about IV-III BC – the last third of the XIIIth century AD): in the ancient East and Asia countries are formed the first ancient cities-states; *IInd period* (the last third of the of the XIIIth century – the end of the XVIIIth – the first half of the XIXth century): the first separate legal act on natural environmental safety appears (the Edict of King Edward I (1272); *IIIrd period* (the end of the XVIIIth – the second half of the XIXth century): the formation of the capitalist mode of production, along with the industrial and transport revolutions, lead to such state policy areas as the provision of

production (industrial) safety, labor protection and combating man-made accidents; *IVth period* (the last third of the XIXth century – 1914 – 1918): the origin of basic principles of humanitarian and military law (Geneva and the Hague conventions); *Vth period* (1914-1918 – late 40's. of the XXth century): occurrence and use of new types of weapons during the First World War with the possibility of enemy's manpower mass destruction and the civilian population led to the origin of local air defense; *VIth period* (late 40's – early 50's of the XXth century – late 80's – early 90's of the XXth century): US use of nuclear weapons while bombing Japanese cities of Hiroshima and Nagasaki (1945) leads to instant death of hundreds thousands of civilians in these cities. These events confirm the need of creation national systems to protect the population from weapons of mass destruction – civil defence; *VIIth period* (late 80's – early 90's of the XXth century – the beginning of the XXIth century): after occurring of man-made catastrophes worldwide in the 70's – 80's of the XXth century, in particular Chernobyl NPP in the Soviet Union (1986), civil defence systems gradually reorient to counteract emergency situations in peacetime; in April, 1994 at the 10th World Conference on Civil Defence in the city of Amman (Jordan) it was officially declared the concept of civil protection and the process of gradual formation of the relevant direction of state activity began in many countries; *VIIIth period* (the beginning of the XXIth century – by present time): on 11.09.2001 terrorist attacks with explosions and destruction of the World Trade Centre buildings took place in the US; these events is the subject for the leading foreign countries to change their military doctrines, acceptance (or substantial revision) of the laws for the fight against terrorism, correction of fundamental documents on national security towards strengthening preventive anti-terrorism measures;

Conclusions and outcomes. The research reveals the fact that, as soon as the society and the state create certain means and organizational forms in response to the threats that appear with the purpose to counteract them, more

complex challenges will appear soon that determine the need for institutional changes, improving of existing mechanisms in this sphere. That's why a trend regarding overtaking, but not advanced development is distinctive for the history of the formation of state function as for PPT.