

Махортов Павло Петрович,
ад'юнкт Навчально-науково-виробничого центру
Національного університету цивільного захисту України,
м. Харків
ORCID 0000-0002-6609-3321

УДК 351.86

doi: 10.34213/ap.19.02.12

ПОНЯТТЯ “ЦИВІЛЬНА ОБОРОНА (ЗАХИСТ)” У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЯК СКЛАДОВА ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ

У статті аналізуються проблеми понятійного апарату у сфері цивільної оборони (захисту) населення у надзвичайних ситуаціях. Проаналізовано закони пострадянських держав, в яких визначено поняття “цивільна оборона (захист)”. Наголошено на необхідності напрацювання єдиної стратегії органів державного управління щодо забезпечення громадської безпеки в контексті захисту (оборони) населення від надзвичайних ситуацій.

Ключові слова: громадська безпека, державне управління, цивільний захист.

Постановка проблеми. Питання, пов'язані з існуванням сучасних держав, виклики і загрози національній безпеці, є, без сумніву, одними з найважливіших проблем сьогодення. Водночас загрози, пов'язані з техногенними аваріями, кліматичними змінами, війнами та конфліктами все частіше висувають на порядок денний питання ефективності держави та її системи управління у справах захисту населення від усього спектра загроз, що постають перед сучасними державами. З огляду на це надзвичайно важливим і актуальним видається окреслення наукових підходів щодо визначення інструментів (наукові категорії, поняття і т. ін.), які допоможуть краще зрозуміти суть розглянутих явищ.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В останнє десятиліття значно посилилась увага науковців до питань, пов'язаних з національною безпекою держави. Зокрема, представники різних напрямків гуманітарних наук активізували вивчення ролі держави в цивільному захисті населення у надзвичайних ситуаціях. Серед них такі відомі представники науки державного управління, як П. Гаман, С. Домбровська, В. Ємельянов, Л. Жукова, О. Островерх, С. Пирожков, А. Ромін, В. Садковий, Г. Ситник, О. Труш та інші, які присвятили свої дослідження різним аспектам даної проблематики.

Разом з тим, на наш погляд, у вивченні категоріальної бази зазначеної проблеми відзначається існування певного наукового вакууму. Так, наразі у дослідників немає єдиної думки щодо визначення основної категорії – “цивільний захист” чи “цивільна оборона”. Різні автори пропонують різні наукові підходи й трактування даних понять, що змушує їх знову і знову звертатися до даної проблематики.

Метою статті є аналіз різних наукових підходів до характеристики поняття “громадянська оборона” як фактора забезпечення національної безпеки та визначення його співвідношення з поняттям “цивільний захист” в умовах надзвичайних ситуацій, а також ролі системи державного управління в цих питаннях.

Виклад основного матеріалу. Походження поняття “цивільна оборона” (“цивільний захист”), (“Protection civile”, фр.), яке очолює категоріальний ряд нашого дослідження, пов'язано з подією, що відбулась у 1931 р., коли французький генерал медичної служби Жорж Сен-Поль заснував Асоціацію Женевських

зон – локальних зон безпеки (нейтральні зони або відкриті міста), що створювалися в усіх країнах, в яких у період військових дій могли знайти притулок певні категорії цивільного населення. З часом Асоціацію було перетворено на Міжнародну організацію цивільної оборони. У зв'язку з цим термін “Protection civile” перекладається фахівцями як “цивільна оборона” і як “цивільний захист”.

Виходячи з вищенаведеного, можна констатувати, що вибір українським законодавцем терміна “цивільний захист” (остаточно з 2012 р.) дозволяє з точки зору державно-управлінських підходів більш точно охарактеризувати цю багатоаспектну наукову категорію.

З появою у ХХ ст. зброї масового знищення в науковій літературі термін “цивільний захист” спочатку розумівся як система загальнодержавних заходів, що здійснюються для захисту населення від зброї масового ураження та інших засобів нападу противника.

На наш погляд, порівняння даної дефініції, як, утім, і багатьох наступних визначень терміна “цивільний захист”, в тому числі й легітимного, із законодавчим визначенням терміна “захист” свідчить про недостатньо чітке співвідношення “частина – ціле”.

Термін “оборона”, на нашу думку, може визначатись як система політичних, економічних, військових, соціальних, правових та інших заходів з підготовки до збройного захисту та збройний захист держави, цілісності й недоторканності її територій [1, с. 10–16].

Розглянемо різні трактування цього поняття, принаймні найбільш значущі. Так, у Словнику термінів цивільного захисту поняття “цивільна оборона (захист)” визначається як функція держави, спрямована на захист населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій шляхом запобігання таким ситуаціям, ліквідації їх наслідків і надання допомоги постраждалим у мирний час та в особливий період [2, с. 34].

Деяко інакше трактує дане поняття В. Шапінський, підкреслюючи багатоаспектний характер досліджуваної категорії. Він розглядає цивільний захист (оборону) як “складову частину системи загальнодержавних оборонних заходів, що проводяться в мирний і воєнний час з метою захисту цивільного населення і народногосподарських об'єктів від небезпек, що виникають під час воєнних дій, а також для виконання рятувальних та невідкладних аварійно-відновлювальних робіт у зонах катастрофічного лиха”. Проте система заходів у даному визначенні не виправдано звужена тільки до оборонних [3, с. 23–25].

Аналогічне звуження простежується і в дефініції, сформульованій іншими дослідниками, в якій цивільний захист (оборона) визначено як “система загальнодержавних оборонних заходів, що проводяться в мирний і воєнний час з метою захисту населення від можливого нападу противника і забезпечення стійкої роботи народного господарства [4].

Для конкретизації сутності поняття “цивільний захист (оборона)” становить безперечний інтерес порівняльно-правовий аналіз його державно-управлінського регулювання на пострадянському просторі, необхідність здійснення якого визначається тенденцією інтенсифікації інтеграційних процесів. Для України це насамперед детермінується прагненням увійти в європейський правовий і державно-управлінський простір.

На наш погляд, у сучасних умовах співпраця у сфері цивільного захисту (оборони) передбачає гармонізацію національних нормативно-правових актів у зазначеній сфері з метою формування правової бази ЄС з урахуванням потенціалу та специфіки діяльності кожної з цієї багатосторонньої структури.

У даному аспекті необхідно звернути увагу на те, що за основу порівняння слід брати припущення, що держави пострадянського простору, розробляючи концепції правового і державно-управлінського регулювання діяльності у сфері цивільного захисту (оборони), стикаються “з одними й тими ж проблемами, які вирішують різними способами” [5–6].

Дана наукова гіпотеза щодо сфери цивільного захисту (оборони) передбачає розвиток аналітичного методу, що визначається насамперед контекстом публічного управління та права.

Слід зазначити, що на пострадянському просторі в назвах законів республік Молдова, Узбекистан і Киргизстан зафіксовано термін “цивільний захист”, який є еквівалентом терміна “цивільна оборона”. Так, зокрема, в Киргизській Республіці цивільний захист визначається як складова частина системи загальнодержавних і оборонних заходів, що забезпечують в мирний і воєнний час захист населення і територію країни від надзвичайних ситуацій техногенного, природного та біолого-соціального характеру, а у воєнний час – від небезпек, що виникають при веденні військових дій або внаслідок цих дій.

У більшості аналізованих законів цивільний захист (оборона) визначається як система (сукупність, частина) заходів саме захисної спрямованості, при цьому в Україні цивільний захист (оборона) ототожнюється з державною системою органів управління: це державна система “органів управління, сил і засобів, створюваних для організації і забезпечення захисту населення від наслідків надзвичайних ситуацій техногенного, екологічного, природного та воєнного характеру” [7].

У Республіці Казахстан наведені підходи об’єднані й цивільний захист (оборона) визначається і як державна система органів управління, і як сукупність загальнодержавних заходів, що проводяться в мирний і воєнний час з метою захисту населення, об’єктів господарювання та території країни від впливу вражаючих (руйнівних) факторів сучасних засобів ураження, надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру.

У законодавстві республік Білорусь, Вірменія та Таджикистан акцент зроблено на “військовій” складовій. Зокрема, у законодавстві Республіки Вірменія цивільна оборона визначається як система заходів, спрямованих на захист або підготовку до захисту населення і матеріальних цінностей у разі збройного нападу на неї, наявності безпосередньої загрози їй або оголошення війни Національними Зборами Республіки Вірменія.

Легітимне визначення цивільної оборони в Республіці Білорусь у Законі “Про цивільну оборону” від 27 листопада 2006 р. № 183-З зводить її до частини оборонних заходів з підготовки до захисту та у справах захисту населення, матеріальних та історико-культурних цінностей на території Республіки Білорусь від небезпек, що виникають (виникли) при веденні військових дій або внаслідок цих дій [8–10].

Водночас у Республіці Молдова цивільний захист визначається як система загальнодержавних заходів і заходів, здійснюваних у мирний і воєнний час з метою забезпечення захисту населення й власності в умовах стихійних та екологічних лих, аварій, катастроф, епіфітотій, епізоотії, пожеж і в разі застосування сучасних засобів ураження [11].

У країнах Прибалтики, які входять до Європейського Союзу, трактування поняття “цивільна оборона (захист)” виглядає таким чином. Так, у Латвійській Республіці цивільна оборона асоціюється із забезпеченням стійкої роботи об’єктів промисловості, комерційних товариств, навчальних закладів у разі виникнення зовнішніх загроз, до числа яких віднесено стихійні лиха, катастрофи, аварії, надзвичайні ситуації.

У січні 2007 р. в Латвії набув чинності Закон “Про цивільну оборону”, відповідно до якого поняття “цивільна оборона” визначається як сукупність організаторських, інженерно-технічних, економічних, фінансових, соціальних, просвітницьких і наукових заходів, що реалізуються для забезпечення реагування у випадках катастроф або за наявності загрози катастрофи, а також для підтримки потреб системи державної оборони, якщо стався військовий напад або почалася війна. При цьому слід зазначити, що в Латвії Державна пожежно-рятувальна служба Міністерства внутрішніх справ керує дією системи цивільної оборони, координує і контролює її.

В Естонії закон про цивільну оборону, прийнятий у 1992 р., трансформувалася у більш ґрунтовний, на думку керівників Міністерства внутрішніх справ республіки, закон про готовність до дій у кризовій ситуації.

Відповідно до Закону Литовської Республіки про цивільну оборону, господарські суб'єкти та інші установи зобов'язані піклуватися про те, щоб їх діяльність не викликала загрози здоров'ю або життю інших жителів, майну, оточенню і не порушувала нормального (звичного) ритму діяльності та життя громадян [12].

Таким чином, розглянуті підходи до термінологічної складової законодавства про цивільну оборону країн пострадянського простору дозволяють стверджувати, що визначення базової державно-управлінської та правової категорії “цивільна оборона (захист)” доволі варіативні. Можливо, що даним терміном позначено державно-управлінські та правові явища, що не повною мірою збігаються.

При цьому слід ще раз наголосити, що в законодавстві майже всіх країн пострадянського простору цивільна оборона (захист) характеризується як система (сукупність, частина) заходів саме захисної спрямованості, і тільки в Україні цивільна оборона (з 2012 р. в законодавчих документах частіше використовується термін “захист”) ототожнюється з державною системою органів управління.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Порівняльно-правовий аналіз законодавчих визначень терміна “цивільна оборона (захист)” дозволяє дійти висновку, що, попри все різноманіття підходів до досліджуваної дефініції, домінує тенденція розширення сфери діяльності цивільної оборони: вона покликана вирішувати завдання із захисту населення, матеріальних і культурних цінностей не тільки від небезпек, що виникають при веденні військових дій або внаслідок цих дій, але й при виникненні надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру.

З урахуванням зазначеної тенденції та з метою вдосконалення термінологічного апарату досліджуваної проблеми пропонуємо категорію “цивільна оборона (захист)” визначати як систему державних заходів із захисту населення, економіки, системи управління, території, матеріальних і культурних цінностей держави, забезпечення громадського порядку в умовах надзвичайних ситуацій природного, техногенного чи іншого характеру і в разі військових дій. До цієї категорії, зокрема, віднесено: прогнозування, виявлення, аналіз та оцінку загроз безпеки; визначення основних напрямів державної політики у сфері цивільного захисту (оборони) і стратегічне планування у сфері забезпечення національної безпеки; розробку і застосування комплексу оперативних і довготривалих заходів з виявлення, попередження та усунення загроз безпеці, локалізації та нейтралізації наслідків їх прояву; застосування спеціальних економічних і державно-управлінських заходів з метою забезпечення безпеки; розробку, виробництво і впровадження сучасних видів військової і спеціальної техніки, а також техніки подвійного та цивільного призначення з метою забезпечення безпеки; організацію наукової діяльності у сфері забезпечення безпеки та ін.

Теоретичні інтерпретації та порівняльно-правовий аналіз категорії “цивільна оборона (захист)” дозволили виявити державно-управлінську і правову природу даної діяльності в контексті завдань забезпечення громадського порядку і громадської безпеки. Крім того, детерміновано тенденцію розширення напрямків діяльності у сфері цивільної оборони (захисту), яка полягає в необхідності захисту населення, територій, матеріальних і культурних цінностей України не тільки від небезпек, що виникають при веденні військових дій, але й при виникненні надзвичайних ситуацій, що зумовили логічну впорядкованість понятійно-категоріального ряду дослідження: громадська безпека – цивільна оборона (захист) як складова забезпечення громадської безпеки – надзвичайні ситуації як загрози громадській безпеці.

Грунтуючись на публічно-управлінському характері діяльності у сфері цивільного захисту (оборони) і враховуючи результати порівняльно-правового дослідження законодавства про цивільну оборону держав пострадянського простору, запропоновано конкретизувати поняття “цивільний захист (оборона)” як систему визначених чинним законодавством державних заходів із захисту населення, економіки, системи управління, території, матеріальних і культурних цінностей України, забезпечення громадського порядку в умовах надзвичайних ситуацій природного, техногенного чи іншого характеру, а також у разі військових дій.

Список використаних джерел

1. Решетников И. Государство и право в современных условиях. Государство и право в современных условиях : материалы Междунар. заочной науч.-практ. конф. Новосибирск : Априори, 2012. С. 10–16.
2. Томчук М. А., Христич О. В., Поліщук О. В., Рябчук Л. І. Термінологічний словник з цивільного захисту. Вінниця : Вінницький національний технічний університет, 2015. 38 с.
3. Шапинский В. Гражданская оборона. Энциклопедия юриста. С. 342. URL: https://www.lesjeunesrussisants.fr/dictionnaires/documents/ENCYCLOPEDIE_RUSSE_JURIDIQUE.pdf (дата звернення: 15.10.2019).
4. Большая советская энциклопедия. Москва : Сов. энциклопедия, 1969–1978.
5. Цвайгерт К., Кётц Х. Введение в сравнительное правоведение / пер. А. Вайр. 3-е изд. Oxford : Oxford University Press, 1998. С. 34.
6. Хардинг Э. Сравнительное публичное право: игнорируемая дисциплина / И. Д. Едж (ред.). Сравнительное право в глобальной перспективе. New York : Transnational, 2000. С. 115.
7. Законодавство України. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/> (дата звернення: 15.10.2019).
8. О гражданской обороне : Закон Республики Казахстан от 07.05.1997 г. № 100-1 (с изм. и доп. по состоянию на 05.07.2011 г.). Ведомости Парламента Республики Казахстан. 1997. № 9. Ст. 93.
9. О гражданской обороне : Закон Республики Армения от 29.03.2002 г. № ЗР-309. URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rg№=26529 (дата звернення: 15.10.2019).
10. О гражданской обороне : Закон Республики Беларусь от 27.11.2006 г. № 183-3. Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2006. № 201. 2/1280.
11. О Службе гражданской защиты и чрезвычайных ситуаций : Закон Республики Молдова от 05.04.2007 г. № 93-XVI. Monitorul Oficial. 2007. № 78-81; 2012 № 103. Ст. 345.
12. Владимиров Н., Загребина Л. Вузы и гражданская оборона. Musdienu izglitibas problemas. URL: http://www.tsi.1v/Research/Conference/MIP_2010/5.pdf (дата звернення: 15.10.2019).

References

1. Reshetnikov, I. (2012). Gosudarstvo i pravo v sovremennyh usloviyah. Gosudarstvo i pravo v sovremennyh usloviyah: materialy Mezhdunar. zaochnoj nauch.-prakt. konf. Novosibirsk: Apriori, 10–16 [in Russian].
2. Tomchuk, M.A., Khrystych, O.V., Polishchuk, O.V., Riabchuk, L.I. (2015). Terminolohichnyi slovnyk z tsyvilnoho zakhystu. Vinnytsia: Vinnytskyi natsionalnyi tekhnichnyi universytet [in Ukrainian].
3. Shapinskij, V. Grazhdanskaja oborona. Jenciklopedija jurista, 342 URL: https://www.lesjeunesrussisants.fr/dictionnaires/documents/ENCYCLOPEDIE_RUSSE_JURIDIQUE.pdf [in Russian].

4. Bolshaja sovetskaja jenciklopedija. (1969–1978.). Moscow: Sov. jenciklopedija [in Russian].
5. Cvajgert, K., Kjotc, X. (1998). Vvedenie v sravnitel'noe pravovedenie. Oxford: Oxford University Press, 34 [in Russian].
6. Harding, Je. (2000). Sravnitelnoe publichnoe pravo: ignoriruemaja disciplina. Sravnitelnoe pravo v globalnoj perspektive. New York: Transnational, 115 [in Russian].
7. Zakonodavstvo Ukrainy. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/>.
8. O grazhdanskoj oborone: Zakon Respubliki Kazahstan ot 07.05.1997 № 100-1. (1997). Vedomosti Parlamenta Respubliki Kazahstan, 9, art. 93.
9. O grazhdanskoj oborone: Zakon Respubliki Armenija ot 29.03.2002 № ZR-309. (2002). URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rg№=26529.
10. O grazhdanskoj oborone: Zakon Respubliki Belarus' ot 27.11.2006 № 183-3. (2006). Nacional'nyj reestr pravovyh aktov Respubliki Belarus', 201, 2/1280.
11. O Sluzhbe grazhdanskoj zashhity i chrezvyčajnyh situacij: Zakon Respubliki Moldova ot 05.04.2007 № 93-XVI. (2007). Monitorul Oficial, 78–81; 103, art. 345.
12. Vladimirov, N., Zagrebina, L. (2010). Vuzy i grazhdanskaja oborona. Musdienu izglitibas problernas. URL: http://www.tsi.1v/Research/Conference/MIP_2010/5.pdf [in Russian].

Mahortov P. P., Associate of Training-Production-Research Center, **National University of Civil Defense of Ukraine, Kharkiv**
ORCID 0000-0002-6609-3321

THE CONCEPT OF “CIVIL DEFENSE (PROTECTION)” IN THE SYSTEM OF PUBLIC GOVERNANCE AS A COMPOSITION PUBLIC SECURITY

The article analyzes the problems of the conceptual apparatus in the field of civil defense (protection) of the population in emergency situations. The laws of the post-Soviet states, which define the concept of “civil defense (defense)”, are analyzed. The need for elaboration of a unified strategy of public administration bodies for ensuring public safety in the context of protection (defense) of the population against emergencies was emphasized.

In recent decades, the attention of the scientific community to problems related to the national security of the state has intensified. Scientists in various fields of the humanities are actively engaged in questions about the role of the state associated with the civil protection of the population in emergency situations. Thus, the work of P. Gaman, S. Dombrovska, V. Emelyanov, L. Zhukov, O. Ostroverkh, S. Pirozhkov, A. Romin, V. Sadkovyi, G. Sytnik, O. Trush and other authors were devoted to various aspects of this issue.

At the same time, in our opinion, there is a certain scientific vacuum in determining the categorical base of these issues. So, there is no consensus on the issue of determining the main category of civil defense or civil defense. Different authors have different scientific approaches and interpretations of these concepts. All this makes researchers again and again turn to this issue.

The article analyzes various scientific approaches to the definition of the concept of “civil defense” as a factor in ensuring national security, its relationship with the concept of “civil defense” in emergency situations, the role of the public administration system in the issues under consideration.

The concept of civil defense (protection) is defined as a state function aimed at protecting the population, territories, natural environment and property from emergency situations by preventing such situations, eliminating their consequences and providing assistance to victims in peacetime and in a special period. Some authors interpret this concept as an integral part of the system of national defense measures carried out in peacetime and wartime in order to protect civilians and national economic objects from the dangers arising from military operations, as well as to carry out rescue and urgent emergency recovery work in areas of catastrophic disaster “nevertheless, the system of measures in this definition was unjustifiably narrowed only to the defense.

Based on the public-managerial nature of activities in the field of civil defense (defense) and taking into account the results of a comparative legal study of the civil defense legislation of the post-Soviet states, it is proposed to specify the concept of “civil defense (defense)” as a system of state measures for the protection of the population established by applicable law, economics of the management system, territory, material and cultural values of Ukraine, ensuring public order in emergency situations of natural, man-made or otherwise, as well as in the event of hostilities.

Key words: public security, public administration, civil defense.

Надійшла до редколегії 24.09.2019 р.