

РОЛЬ ДЕРЖАВИ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ ТА ПОЖЕЖНОЇ БЕЗПЕКИ

DOI 10.52363/2414-5866-2023-2-48

УДК 351.865:351.746.1

*Крюков О.І., д.держ.упр., проф., ННВЦ НУЦЗУ,
м. Харків, ORCID:0000-0002-6335-5429,*

*Махортов П.П., д.філософії зі спеціальності "Публічне управління та
адміністрування", НУЦЗУ, м. Харків, ORCID:0000-0002-6609-3321,*

Загинайко В.С., здобувачка вищої освіти, ННВЦ НУЦЗ України, м. Харків,

*Завада Є.Є., здобувачка вищої освіти, ННВЦ НУЦЗ України, м. Харків,
ORCID: 0009-0008-1379-9751*

*Kryukov O., Doctor in Public Administration, Professor, Educational and
Production Center of the National University of Civil Protection of
Ukraine, Kharkiv,*

*Makhortov P., Doctor of Philosophy in Public Management and Admin-
istration, Department of Organization of Educational Activities of the Edu-
cational and Methodical Center of the National University of Civil Protec-
tion of Ukraine, Kharkiv,*

*Zahynayko V., Student, Training Research and Production Centre, Nation-
al university of civil defence of Ukraine, Kharkiv?*

*Zavada Y., Student, Training Research and Production Centre, National
university of civil defence of Ukraine, Kharkiv*

ЦИВІЛЬНИЙ ЗАХИСТ ЯК НАУКОВА КАТЕГОРІЯ В СИСТЕМІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

CIVIL DEFENSE AS A SCIENTIFIC CATEGORY IN THE NATIONAL SECURITY SYSTEM

У статті розглянуто сутність наукових категорій громадська безпека, цивільна оборона та цивільний захист в контексті національної безпекової політики. Зроблено висновок, що трансформації, які відбуваються в сучасному українському суспільстві щодо формування та реалізації державної політики

цивільного захисту населення, з урахуванням досвіду різних країн світу, засвідчують свою цінність під час удосконалення системи цивільного захисту населення з урахуванням сучасних викликів та загроз в сфері національної безпеки.

Ключові слова: цивільний захист, громадська безпека, національна безпека, цивільна оборона.

The essence of the scientific categories such as public safety, civil defence and civil protection in the context of national safety politics has been considered in the paper. The conclusion has been made that transformations that are going on in modern Ukrainian society concerning the formation and realization of public policy of civil defence of population, taking into account the experience of different countries of the world, certify their value in the process of improving the system of civil defence of population with regard to modern challenges and threats in the sphere of national security.

Keywords: civil defence, public safety, national security, civil protection.

Постановка проблеми. Діяльність органів державної влади у сфері цивільного захисту (оборони – тут і далі буде використано категорію «захист») має специфічні особливості організаційно-управлінського, методологічного й іншого характеру в силу того, що система здійснення цивільного захисту, як і будь-яка соціальна система, вимагає кореляції з мінливими зовнішньополітичними й внутрішньодержавними умовами, що породжують різні види загроз безпеки країни. Ця проблематика є дуже актуальною в сучасних умовах, особливо в умовах війни в Україні яка почалася в 2022 році, а також різними міжнародними конфліктами (конфлікт на Близькому Сході в 2023 р. та інші).

Наукове пізнання взаємовідносин органів публічного управління і громадян у сфері цивільного захисту, необхідність вдосконалення законодавчого регулювання діяльності в ній передбачають виділення єдиної концептуально-методичної основи державних механізмів такого регулювання, заснованого як на системному представленні державного впливу на досліджувані відносини в цілому, так і на виділення в ньому особливих, притаманних саме державно-управлінському регулюванню, ознак.

Не викликає сумнівів, що поняття «цивільний захист» є однією з найважливіших складових громадської безпеки, забезпечення якої включено до переліку завдань, поставлених перед органами державного управління і, зокрема, Міністерством внутрішніх справ України, Державною службою України з надзвичайних ситуацій та іншими органами державного управління, до функціональних обов'язків яких входять питання цивільного захисту населення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В останні десятиліття

фахівці багатьох наукових галузей досить активно займаються дослідженням проблем публічного управління цивільного захисту населення. Так, різним аспектам даної проблематики присвячено роботи С. Домбровської, Н. Нижник, О. Островерх, С. Пирожкова, А. Роміна, В. Садкового, Г. Ситника, О. Труша, В. Тютюнника та ін. Однак, незважаючи на значну кількість публікацій, існує, на нашу думку, деяка непевність у визначенні основних понять.

Постановка завдання. З огляду на наведене вище метою даної статті є вивчення сутності поняття цивільний захист в контексті реалізації національної безпекової політики.

Виклад основного матеріалу. Як відомо, роль органів публічного управління в системі забезпечення національної безпеки полягає насамперед у цілеспрямованій діяльності державних і недержавних (громадських) інститутів, громадян з виявлення та попередження загроз безпеці особистості, суспільства і держави. З цієї точки зору безсумнівний інтерес становить визначення того, що одним з основних органів державної системи забезпечення національної безпеки за кількісним складом сил і засобів безпеки є Міністерство внутрішніх справ України.

Основні пріоритети національної безпеки України визначаються насамперед такими поняттями та категоріями, як «громадська безпека» і «порядок». До них насамперед слід віднести:

1) захищеність життєво важливих для суспільства і особистості інтересів, прав і свобод людини і громадянина, забезпечення яких є пріоритетним завданням діяльності сил безпеки, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб і громадськості, які вживають узгоджених заходів щодо реалізації та захисту національних інтересів від впливу загроз державній безпеці;

2) захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності й демократичного конституційного ладу та інших життєво важливих національних інтересів від реальних і потенційних загроз невійськового характеру;

3) загрози національній безпеці України, що розуміються як явища, тенденції та чинники, які унеможливають або ускладнюють, або можуть зробити неможливим або ускладнити реалізацію національних інтересів і збереження національних цінностей України.

Зазначимо, що проблеми громадської безпеки в цілому та її підсистем доцільно аналізувати не тільки з позицій сучасності; необхідно їх тісно ув'язувати з потребами, можливостями та напрямками перспективного періоду.

Отже, формування системи громадської безпеки та її підсистем не може бути статичним за формами і методами практичної реалізації, а по-

винно враховувати реальну ситуацію, що склалась як у цілому, так і в окремих сферах, а також найбільш імовірну динаміку тенденцій розвитку.

У зв'язку з цим необхідно, на наш погляд, звернути увагу на те, що формування політики національної безпеки в цілому, громадської безпеки та її складових, у тому числі й організації цивільного захисту, вимагає об'єктивного розгляду як поточного становища, так і перспективних умов життя країни. Очевидно, що уявлення про громадську безпеку як систему відносин, що складаються лише при використанні об'єктів, які становлять підвищену небезпеку для суспільства, або при настанні особливих умов у зв'язку зі стихійними лихами та іншими надзвичайними обставинами, наразі не повною мірою відповідає сучасному законодавству, в якому легітимне визначення безпеки представлено як «стан захищеності життєво важливих інтересів особистості, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз».

Таким чином, вищевикладене дозволяє інтерпретувати категорію громадської безпеки в Україні як стан захищеності життєво важливих інтересів особистості, суспільства і держави від суспільно небезпечних діянь і наслідків надзвичайних ситуацій, що, у свою чергу, зумовлює розширення змістовного аспекту системи забезпечення громадської безпеки та включення в неї організації та ведення цивільного захисту.

На нашу думку, представлені міркування, пов'язані з поняттям «громадська безпека», не вичерпують усього різноманіття наукової елементної бази поняття «національна безпека». У зв'язку з цим цілком очевидним є необхідність подальших досліджень з визначення категоріального апарату в сфері цивільного захисту населення.

Важливим, на наш погляд, є визначення громадської безпеки як невід'ємної частини національної безпеки, яка охоплює суспільні відносини у сфері запобігання або усунення загрози для життя, здоров'я людей та їх майна, органічно пов'язаної з особистою безпекою громадян і громадським порядком. Структуризація даного поняття дозволила відомому досліднику К. Бельському виділити дві базові його складові, які, на думку вченого, обумовлюють ознаки, що характеризують суспільну безпеку і як безпосередній об'єкт в поліцейській сфері, і як юридичну категорію: стан, при якому відсутня небезпека для особистості, суспільства і держави; заходи держави, що підтримують такий стан і створюють у громадян почуття захищеності.

Громадську безпеку, на нашу думку, можна трактувати як обстановку, що характеризується відсутністю конфліктів на національному, релігійному або інший ґрунті, і в цьому аспекті громадська безпека корелює з громадським спокоєм. На наш погляд, у галузі державного управління категорію «громадська безпека» можна визначити як систему сус-

пільних відносин і юридичних норм, що регулюють ці відносини з метою забезпечення громадського спокою, недоторканності життя і здоров'я населення, нормальних умов праці і відпочинку громадян, нормальної діяльності державних і громадських організацій, установ і підприємств.

Разом з тим, на наш погляд, у вивченні категоріальної бази даної проблеми, як уже наголошувалось раніше, відзначається існування певного наукового вакууму. Так, наразі у дослідників немає єдиної думки щодо визначення основної категорії – «цивільний захист» чи «цивільна оборона». Дослідники пропонують різні наукові підходи та трактування даних понять, що змушує їх знову і знову звертатися до даної проблематики.

Походження поняття «цивільна оборона» («цивільний захист»), («Protection civile» – фр.), пов'язано з подією, що відбулась у 1931 р., коли французький генерал медичної служби Жорж Сен-Поль заснував у Парижі «Асоціацію Женевських зон» – «зон безпеки» для створення шляхом двосторонніх і багатосторонніх угод локальних зон безпеки (нейтральні зони або відкриті міста), що створювались 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 (МОЦО). У зв'язку з цим термін «Protection civile» перекладається фахівцями як «цивільна оборона» і як «цивільний захист» [6].

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.

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 [1, с. 34].

Дещо інакше трактує дане поняття інші дослідники, 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. 23–26].

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» [4; 5].

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» [3].

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 [3].

У законодавстві республік 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 [3].

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 [3].

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 2006 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 [3]. 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., трансформувався у більш ґрунтовний, на думку керівників Міністерства внутрішніх справ республіки, Закон про готовність до дій у кризовій ситуації. Відповідно до цього Закону 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 [3].

Таким чином, розглянуті підходи до термінологічної складової законодавства про цивільну оборону країн пострадянського простору дозво-

ляють 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.

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.

Ґрунтуючись 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.

Висновки. Таким чином, проведений порівняльно-правовий аналіз категорії «цивільна захист (оборона)» дозволив виявити державно-управлінську й 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 зумовило логічну впорядкованість понятійно-категоріального ряду дослідження: громадська безпека – цивільна оборона (захист) як складова забезпечення громадської безпеки – надзвичайні ситуації як загрози громадській безпеці.

Ґрунтуючись на публічно-управлінському характері діяльності у сфері цивільного захисту (оборони) та 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. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (гол.) та ін. К.: НАДУ, 2011.
2. Махортов П. Організаційний механізм системи управління цивільною безпекою населення в державному та регіональному вимірі .

Публічне урядування Том 23 №3 2020 с.165-177

3. Садковой В., Ромин О., Островерх О., Домбровська С. Державне управління у сфері цивільного захисту в Україні: нормативно-правовий аспект : монографія. Харків : ТОВ «Оберіг», 2013. 190 с.

4. Томчук М., Христич О., Поліщук О., Рябчук Л . Термінологічний словник з цивільного захисту. Вінниця : Вінницький національний технічний університет, 2015. 38 с.

5. Тютюник В. Системний підхід до оцінки динаміки прояву надзвичайних ситуацій на території України / В.В. Тютюник, В.Д. Калугін // Проблеми надзвичайних ситуацій. – Харків: Національний університет цивільного захисту України, 2015. – Вип. 22. – С. 137 – 149.

6. World Civil Defence Day на сайті International Civil Defence Organisation. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Всесвітній_день_цивільної_оборони (дата звернення: 15.08.2019).

References:

1. Encyclopedia of Public Administration: 8 volumes / National Academy of Public Administration under the President of Ukraine; scientific and editorial team: Y. Kovbasyuk (head) and others. K.: NAPA, 2011.

2. Makhortov P. Organizational mechanism of the civilian security management system in the state and regional dimension. Public administration, Vol. 23, No. 3. 2020. – p.165-177.

3. Sadkovyi V., Romyn O., Ostroverkh O., Dombrovska S. Public administration in the field of civil protection in Ukraine: regulatory and legal aspect: monograph. Kharkiv: Oberig LLC, 2013. 190 с.

4. Tomchuk M., Khrystych O., Polishchuk O., Ryabchuk L. Terminological dictionary of civil protection. Vinnytsia: Vinnytsia National Technical University, 2015. 38 с.

5. Tyutyunyk V. Systematic approach to assessing the dynamics of emergencies in Ukraine / V.V. Tyutyunyk, V.D. Kaluhin // Problems of emergency situations: National University of Civil Defence of Ukraine, 2015. - Issue 22. - P. 137 - 149.

6. World Civil Defence Day on the website of the International Civil Defence Organization. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/world_day_civil_defence.